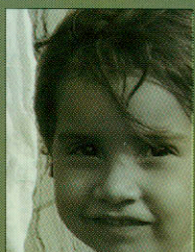


# DE APLAZADOS A DESPLAZADOS

## LA REALIDAD DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZOSO EN LA CIUDAD DE SANTA MARTA.

INVESTIGADOR PRINCIPAL:  
EDIMER LEONARDO LATORRE IGLESIAS



UNIVERSIDAD  
SERGIO ARBOLEDA

25  
años  
1984 - 2009



**DE APLAZADOS A DESPLAZADOS:**  
LA REALIDAD DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE  
DESPLAZAMIENTO FORZOSO EN LA CIUDAD DE SANTA MARTA.

INVESTIGADOR PRINCIPAL:  
EDIMER LEONARDO LATORRE IGLESIAS  
INVESTIGADOR: JOSE ANTONIO CAMARGO RODRIGUEZ  
INVESTIGADOR: JOSE ALEJANDRO LINERO MIER

Latorre Iglesias, Edimer Leonardo

De aplazados a desplazados: la realidad de los derechos de las personas en condición de desplazamiento forzado en la ciudad de Santa Marta / Edimer Leonardo Latorre Iglesias., José Antonio Camargo Rodríguez y José Alejandro Linero Mier. — 1ª ed. — Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2009.

133p. (Investigación)  
ISBN 978-958-8350-34-9

1. CONFLICTO ARMADO—SANTA MARTA (COLOMBIA). 2. VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO – SANTA MARTA (COLOMBIA). 3. DESPLAZAMIENTO FORZADO – SANTA MARTA (COLOMBIA). I. Universidad Sergio Arboleda, Escuela de Comunicación Social y Periodismo.

302.62 ed.21

Universidad Sergio Arboleda  
DE APLAZADOS A DESPLAZADOS

Investigador Principal:

© EDIMER LEONARDO LATORRE IGLESIAS

edimerlatorre@gmail.com

decanatura.comunicacion.sm@usa.edu.co

Teléfono: (575)420 3838

Escuela de Comunicación Social y Periodismo

Seccional Santa Marta

Investigador:

JOSE ANTONIO CAMARGO RODRÍGUEZ

Investigador:

JOSE ALEJANDRO LINERO MIER

Primera edición: Agosto de 2009

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio sin previa autorización del editor

Edición: Fondo de Publicaciones

Universidad Sergio Arboleda

Rector, Rodrigo Noguera Calderón

Vicerrector Académico, Germán Quintero

www.usergioarboleda.edu.co

Calle 74 No. 14 – 14

Teléfonos: 322 00 80 – 322 02 82 – 322 03 36

Fax: 317 75 29

Bogotá.

Director Editorial: Jaime Arturo Barahona

Diagramación: Jimmy F. Salcedo Sánchez

Diseño de carátula: Jimmy F. Salcedo Sánchez

jimmy.salcedo@usa.edu.co

Fotografía de la portada: Melisa Miranda

Impresión: DIGIPRINT Editores

Bogotá, D.C.

ISBN: 978 958 8350 34 9

“La gente me contó mil cuentos. En todos había –y hay- un elemento común: el desalojo por razones políticas, pero con fines económicos. A los campesinos los acusaban los ricos de ser liberales, o conservadores, o comunistas, para expulsarlos de sus tierras y quedarse con ellas. Siempre las guerras se han pagado en Colombia con tierras. Nuestra historia es la historia de un desplazamiento incesante, solo a ratos interrumpido”.

MOLANO, Alfredo. Desterrados. Crónicas del desarraigo. Punto de lectura, Bogotá, 2001, Página 14.



## **TABLA DE CONTENIDO**

PRESENTACIÓN.....	7
CONCEPTO DEL PRIMER PAR ACADÉMICO.....	9
CONCEPTO DEL SEGUNDO PAR ACADÉMICO.....	11
INTRODUCCIÓN.....	15
CAPÍTULO I. GENERALIDADES SOBRE EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN.....	17
CAPÍTULO II. DE APLAZADOS A DESPLAZADOS.....	31
CAPÍTULO III. ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE LA NORMATIVIDAD PARA DESPLAZADOS.....	39
CAPÍTULO IV. DESPLAZAMIENTO Y POLITICAS PÚBLICAS.....	51
CAPITULO V. LOS RESULTADOS.....	65
CAPÍTULO VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	111
BIBLIOGRAFÍA.....	117
ANEXO.....	123



## PRESENTACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

Después de quince años de funcionamiento, con importantes logros en el campo de la docencia y la proyección social, la Escuela de Derecho Rodrigo de Bastidas, de Santa Marta, ha decidido hacer de la investigación una actividad regular en la vida universitaria de sus profesores y estudiantes. Con tal propósito ha acogido la línea de investigación propuesta por la Escuela de Bogotá sobre derechos humanos. Se ha considerado que el tema de los derechos humanos justifica una línea de investigación debido a que constituye un campo relevante tanto en el aspecto jurídico como en el aspecto fáctico.

En el aspecto jurídico porque los derechos humanos han sido elevados al rango de normas fundamentales en numerosas constituciones nacionales, entre ellas la nuestra. En el aspecto fáctico porque la vulneración de tales derechos son persistentes en las sociedades modernas, especialmente en aquellas que atraviesan por conflictos internos, como es el caso de nuestro País. Por su relevancia, los derechos humanos deben ser considerados como parte fundamental de la temática que ocupa a los estudiosos del derecho y los hechos relacionados con la observancia y vulneración de los mismos debe ser objeto de estudio de los investigadores jurídicos.

Así mismo, la Escuela de Derecho Rodrigo de Bastidas comparte los siguientes supuestos planteados por el Grupo de Investigación de la Escuela de Derecho de Bogotá:

- Todo centro académico debe mantener contacto con la realidad circundante. En el estado actual del País, la Universidad debe registrar y estudiar el conflicto y la violencia prevalecientes.
- En lo posible, el trabajo académico debe buscar soluciones a la turbulencia social. Una manera es apuntalar a las instituciones correctoras del actual estado de cosas.
- El tema de los derechos humanos tiene un contenido jurídico preponderante. En consecuencia atañe a la escuela de Derecho.



Este libro cuyos resultados se exponen en el presente documento, responde a los anteriores supuestos de la siguiente manera:

- Toma como objeto de estudio un problema de la realidad social de Santa Marta cuyas proporciones no han sido suficientemente estimadas o evaluadas ni siquiera por la autoridades y que, además, no se ha hecho suficientemente visible ante la ciudadanía. Se trata de un problema cuyas proporciones guardan correspondencia con la escalada de violencia que soterradamente ha vivido el Departamento del Magdalena, en el marco del conflicto armado que ha venido afectando a la Región y al País.

- Se espera que los resultados de la investigación sirvan de referente para la búsqueda de soluciones que puedan corregir o mejorar la situación actual de familias y personas que han sido víctimas de la violencia.

- Implica un análisis jurídico atinente a la Escuela de Derecho.

Se trata, en suma, de una de investigación socio-jurídica que se inscribe en la temática de los derechos humanos y que se ocupa del estudio de una situación real del entorno con la pretensión de orientar soluciones. Esperamos que al dinamizar este tipo de investigaciones científicas podamos alcanzar ese objetivo.

**JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA**  
**DECANO**

Escuela de Derecho Rodrigo de Bastidas  
Universidad Sergio Arboleda  
Seccional Santa Marta

## CONCEPTO DEL PRIMER PAR ACADEMICO

### DESPLAZAMIENTO EN SANTA MARTA: CONCIENCIA Y ACTITUD.

El fenómeno del desplazamiento no es nuevo. Los colombianos no podemos reclamar el ser las víctimas más patentes y dramáticas de semejante problema humano. Durante siglos la concepción mezquina de que el poder, la riqueza y la gloria están en conjunción con el control de la tierra ha dominado la conciencia del hombre.

Pareciera que el instinto biológico y animal de la preservación del propio territorio y apropiación del semejante, se superpusieran al racional concepto de que la tierra debe ser de quien la trabaja. En sociedades de clara y tenaz asimetría como la nuestra, motivo de una guerra interna producto de la falta de solidaridad y la indiferencia de los estratos no participantes en el conflicto dentro de una sempiterna injusticia en todos los niveles, el desplazamiento ya no es un derivado de aquel, sino verdadera arma de guerra con la cual se concreta el dominio territorial (ganar o ceder terreno, en términos de victoria o derrota).

Siendo Colombia un país netamente campesino la práctica del desplazamiento toma ribetes de infierno al vaciar el campo volviéndolo enclaves de violencia y volcando a sus habitantes a un mundo desconocido que incluso los rechaza y que los convence, ante la inútil espera de redención estatal y solidaridad ciudadana, que sólo a través de su propia violencia podrá subsistir en su propio país, entre los supuestamente compatriotas suyos.

Criticamos los desplazamiento humanos en África y Yugoslavia, en Ogadén y Sri Lanka, nos horroriza el hecho de que en algunos de esos países el fenómeno se afina en la llamada “limpieza étnica”, diferentes etnias, diferentes orígenes y distintos lenguajes, sumado al factor histórico (Kosovo, por ejemplo) o el religioso (Sunitas contra Chiitas, otro ejemplo) podrían explicar, pero nunca justificar -¡no nos equivoquemos haciendo sinónimos esos verbos!-, ese proceso en algunas latitudes, pero es que en nuestra patria ninguno de esos factores se presenta, contrario sensu, los factores que allá dividen y crean el odio, acá debieran ser aglutinantes e isonomicos y sin embargo también impelen a odiar,

lo que convierte nuestro caso en verdadero horror ya que estamos yendo contra una lógica que nos vuelve, por ende, ilógicos e irracionales, actuando más bajo el imperio de los instintos primarios que por el de la razón.

Lo anterior nos vuelve un país donde algo tan racional como es la pluralidad ideológica, base para la paz, no puede darse. Si no hay racionalidad no puede haber cultura, si no hay cultura, no puede haber progreso emocional y de actitud, y ante la falta de todo esto lo que nos queda es la debacle.

El profesor Edimer Latorre Iglesias, sociólogo de evidente peso específico, ha tomado el toro por los cuernos analizando como se presenta la realidad de los desplazados por la guerra interna colombiana en relación a los derechos humanos de éstos, específicamente en la ciudad de Santa Marta.

El Departamento del Magdalena y su capital, han sido tradicionalmente, desde cuando comenzara el fenómeno, escenarios de la actividad ejército-paramilitarismo-guerrilla, produciendo tal desplazamiento humano que coloca al ente departamental en el tercer lugar en número de desplazados (174.000) dentro de un total de 3.000.000 en Colombia.

Con un número aproximado de unos 50.000 refugiados en su seno, que representa el mismo número de habitantes de la ciudad en los años 50 y 60, y el 10% de su actual población, el fenómeno es crítico y preocupante en Santa Marta, y el profesor Edimer y los coinvestigadores Jose Antonio Camargo Rodriguez y Jose Alejandro Linero Mier, desmenuzan esa circunstancia histórica social no solo señalando y confirmando las falencias y génesis sino también presentando conclusiones y recomendaciones para verdaderas políticas públicas al respecto.

El presente trabajo, “De aplazados a desplazados: la realidad de los derechos humanos de las personas en condición de desplazamiento forzoso en la ciudad de Santa Marta”, adelantado por los profesores investigadores nombrados anteriormente, constituye desde ya un valioso y honesto esfuerzo de recuperación patria que todos los colombianos, magdalenenses y samarios debemos compartir, apoyar y avalar, haciéndolo propio en nuestros sentimientos y con nuestra actitud.

**MARCOS ROSADO GARRIDO**  
**DOCENTE INVESTIGADOR**  
Escuela de Derecho Rodrigo de Bastidas  
Universidad Sergio Arboleda  
Seccional Santa Marta

## CONCEPTO DEL SEGUNDO PAR ACADÉMICO

### LA REALIDAD DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZOSO EN LA CIUDAD DE SANTA MARTA.

Procedo a rendir concepto sobre el trabajo de investigación de la referencia elaborado por EDIMER LEONARDO LATORRE IGLESIAS (en calidad de investigador principal) y por JOSE ANTONIO CAMARGO RODRIGUEZ y JOSE ALEJANDRO LINERO MIER (en calidad de coinvestigadores).

El trabajo se propone abordar desde la perspectiva de los derechos humanos y desde la perspectiva sociojurídica el tema de las personas en condición de desplazamiento en la ciudad de Santa Marta, tocando así la actual justificación del desarrollo de un estudio que emprenda con este enfoque la tarea de una investigación útil, adecuada, pertinente y sensible.

La tarea no es nada fácil, pues saber conducir una investigación desde esta doble perspectiva sin caer en el desbordamiento o desequilibrio temático, es un logro merecedor de lo que en otras latitudes denominan como de “la en hora buena.”

Loable es la tarea socio jurídica, pero si a esta le imprimimos el punto de vista de los derechos humanos, esta queda enmarcada en la nueva filosofía que inspira el accionar de todas las instituciones académicas, gubernamentales y no gubernamentales. Así, el análisis en bidimensionalidad, término que acuñamos, se presenta en avanzada, madura y conlleva a la reflexión y puesta en marcha de políticas eficientes para dar solución a la realidad, a nuestra realidad imperante en uno de los aspectos que se ha convertido en foco de análisis, siendo este uno de esos estudios que se constituyen en hito y en referencias obligadas para la fundamentación de estudios socio jurídicos y de análisis de otros casos sobre violación a los derechos humanos.

El tema del desplazamiento forzado además de estar “a la carta” en el acontecer nacional y mundial, su accionar se muestra desde un punto de vista pluriofensivo, terminando lesionados diversos intereses, como la vida, la libertad, la propiedad, entre otros.

La investigación es eminentemente descriptiva y representa un avance y a la vez un aporte actual y fundamento para futuras investigaciones que emprendan esta tarea.

Es de destacar el empeño en el manejo detallado de gráficas para brindar un entendimiento más claro al problema de investigación: ¿Cuál ha sido el comportamiento del Estado, a través de los organismos responsables, con respecto a los derechos que según la normatividad nacional vigente tienen las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado y que actualmente se encuentran refugiados en el Distrito de Santa Marta?

Descriptivamente se han presentado generalidades sobre las dificultades que el desplazamiento por violencia está imponiendo a las personas que padecen del mismo, a las organizaciones encargadas de tratar este fenómeno, al Distrito de Santa Marta y al Estado en general, como también algunos tópicos de trabajo que pueden servir como guía a las autoridades distritales, planificadores y académicos.

La investigación abre todo un abanico de objetos de estudio y de razones para gestionar y seguir analizando sobre la temática de los derechos de los desplazados, aún en circunstancias que parecen opacar los esfuerzos al respecto. Sin embargo, que esta sea la oportunidad para jalonar un desarrollo ajustado a un contexto que demanda ingentes esfuerzos de sectores públicos, privados y comunitarios.

Para finalizar, el trabajo representa un aporte dentro de un campo de análisis neurálgico, actual y que no haya solución a la vista, el trabajo se sumerge en un campo difícil al que pocos investigadores tienen el valor de ingresar; esta puede considerarse como una investigación de excepción que abre la brecha, despeja la senda e intenta tangentemente y paradójicamente desde la sociología jurídica tocar un tema tan sensible para toda la nación Colombiana.

Estas razones justifican la publicación del presente estudio, con la seguridad que se constituirá en aporte para los estudiosos de estos temas, como en instrumento para la fundamentación de futuros trabajos de investigación: La brecha está abierta, está despejada la senda y la ciudadanía entera conocerá este estudio, llegando muy seguramente a conclusiones muy contundentes como la relación entre el derecho vigente y la realidad imperante.



Muy atentamente,

**RICARDO ARRIETA CASTAÑEDA.**  
**DOCENTE – INVESTIGADOR.**  
**Grupo de Derecho Público.**  
**Universidad Sergio Arboleda.**



## INTRODUCCIÓN

Los resultados de la presente investigación pretenden demostrar el enfrentamiento existente entre el mundo de la vida real de las personas en condición de desplazamiento forzoso y la legalidad que rige para este fenómeno en el Estado Constitucional Colombiano.

El objetivo fundamental, es evaluar el accionar de las instituciones encargadas de cumplir con la norma para develar y describir la ineficacia simbólica y fáctica del Derecho. En esta medida, el Estado Social de Derecho que se sustenta en el orden legal que genera el derecho, queda develado como un orden frágil y anómico, entendiendo anomia desde la perspectiva que aborda Waldmann<sup>1</sup>, de una no ausencia de normas, sino como una desreglamentación, es decir, la ausencia del acatamiento de la norma en un Estado regulado de normas, pero ineficaz en su eficiencia simbólica y real.

A pesar de los llamamientos de la Corte Constitucional al Estado colombiano para que cumpla con lo establecido en la Ley 387 de 1997 para la prevención y la atención del desplazamiento forzado, y contrario al espíritu legal de las múltiples sentencias sobre la temática, es inocultable el desequilibrio entre lo escrito y lo real. Precisar esa distancia desequilibrante, ese vacío, el abismo entre el mundo de la norma y la espiral de miseria del desplazado, es el objetivo central de esta investigación.

El punto de partida de nuestro enfoque, es que la solución a la crisis que padecen las personas en condición de desplazamiento forzoso es de carácter coyuntural, es decir, está orientada a la ayuda humanitaria de emergencia, pero pocas veces es efectiva en lo fundamental, que deónticamente es, el restablecimiento de los derechos plenos y totales, así como la ciudadanía en el contexto de un Estado que garantice la seguridad y el resarcimiento de la injusticia.

Por consiguiente, se hace necesaria una justicia que restablezca y repare el daño causado. En últimas, en el tema normativo de los desplazados se soluciona lo urgente (coyuntura), pero no se aborda lo importante (estructura).

---

<sup>1</sup> WALDMAN, Peter. Guerra civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado. Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006.

De ahí que se asevere en nuestra argumentación principal, el fracaso del Estado colombiano para solucionar una crisis gigante como es el éxodo masivo de personas a las ciudades capitales, además se destaca cómo los temas del retorno y la reparación siguen siendo ficciones jurídicas.

Para mostrar los resultados de nuestra investigación, hemos decidido, en un primer lugar, contextualizar las generalidades del proceso de investigación. En segundo lugar, dar una mirada histórica al problema del desplazamiento forzoso en Colombia, atacando los mitos fundacionales de la ficción jurídica. En tercer lugar, analizar lo normativo desde la sociología jurídica, por último, entrelazarlos con la presentación de datos que arrojó el trabajo de campo. Se presentan conclusiones que abren nuevos campos de investigación y, ¿por qué no? posibilidades de esperanza.

# CAPÍTULO I. GENERALIDADES SOBRE EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

## PROBLEMA E HIPÓTESIS

Aunque el desplazamiento forzado en Colombia se hizo notar desde el momento mismo de la conquista española, los antecedentes más claros datan del siglo XIX; el mayor crecimiento de este fenómeno social tuvo lugar en la última década. Durante este período, y como consecuencia de la disputa entre grupos armados por el control social y territorial, en los campos colombianos se fueron reduciendo, cada vez más, los espacios habilitados para la vida digna y segura; las áreas rurales de mayor potencial productivo fueron ocupadas por los actores en conflicto, lo cual obligó a numerosas familias a huir de sus tierras y a ubicarse, en calidad de desplazados, en los barrios marginales de las ciudades capitales.

Según datos del Sistema Único de Registro (SUR) de la Red de Solidaridad Social, entre 1995 y 2002 se produjo un gran incremento en el acumulado de hogares y personas inscritas en este programa. Por su parte, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (en adelante CODHES), en su informe correspondiente al año 2002, afirmó que ese año, era el de mayor desplazamiento forzado en Colombia desde 1985. En cada uno de los dos años posteriores, distintos organismos reportaron crecimiento con relación al año anterior. Sólo a partir de 2005, se empezó a hablar de una leve disminución del fenómeno, aunque no hay consenso sobre ello. Se calcula que en la actualidad cerca de tres millones de personas son víctimas del desplazamiento forzado en Colombia, y el 63% de ellas se encuentra engrosando los cinturones de miseria de las ciudades grandes y medianas.

Santa Marta, capital del Departamento del Magdalena, se encuentra ubicada en una de las regiones en las cuales, como consecuencia de un intenso enfrentamiento entre grupos armados, el desplazamiento forzado fue de gran magnitud. Por tal razón, la ciudad registró un crecimiento vertiginoso de su población en especial entre 2001 y 2005. Según la bibliografía consultada sobre población desplazada, en ese momento, uno de cada seis habitantes es desplazado, esto es, una víctima del conflicto que vive el país. En consecuencia, Santa Marta se encuentra inmersa en un proceso de reordenamiento social y demográfico forzado, sin perspectivas de éxito claras, por tanto convirtiendo a la



ciudad en un escenario de la espiral de miseria, término que denota la situación crítica y de pérdida de la condición de humanidad en entornos anómicos, es decir, una desreglamentación en medio de una sociedad con reglas.

Las víctimas del desplazamiento forzado constituyen una realidad inquietante en Santa Marta, por lo cual es motivo de preocupación, no sólo para las autoridades de la ciudad, también para los defensores de los Derechos Humanos y para los organismos nacionales e internacionales dedicados a la ayuda humanitaria.

La población obligada a desplazarse, tuvo que abandonar su vivienda, los niños y las niñas han dejado la escuela; los adultos se ven abocados al desempleo; en su gran mayoría privados de servicios de salud. Por ello, la legislación nacional ha asignado al Estado la obligación de suplir estas necesidades hasta tanto las familias puedan retornar a su lugar de origen, de donde tuvieron que huir, porque éste no pudo garantizarles la preservación de su vida y bienes.

Pese a que las personas en condición de desplazados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda de las autoridades, y éstas, a su vez, tienen la obligación de proporcionar y asegurar que la población tenga acceso a los alimentos esenciales, el alojamiento y vivienda básicos, el vestuario adecuado y los servicios médicos y de saneamiento básico, no se ha dado, o se ha proporcionado parcialmente con respecto a los asentamientos de población desplazada que ocupó la periferia del casco urbano y los cerros tutelares de Santa Marta.

La escasa asistencia que los organismos del Estado han venido proporcionando a estas personas, es de tipo asistencial y de emergencia. Durante los seis últimos años, en los cuales la ciudad creció desmesuradamente en población desplazada, dichos organismos no han impulsado proyectos productivos sostenibles que garanticen empleo a la población y mediante éste, lo relacionado con las condiciones de subsistencia y estabilidad económica. Al no poder vincularse a la actividad económica, la gran mayoría de la población, en situación de desplazamiento, se vio obligada a integrarse a la ciudad por los estratos más bajos y de mayor miseria.

Ante esta situación, cabe preguntar: ¿cuál ha sido el papel del Estado, con la intervención de los organismos responsables, con respecto a los derechos que según la normatividad nacional vigente tienen las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado, y que actualmente se encuentran refugiadas en el Distrito de Santa Marta? Para dar respuesta a esta pregunta,

el proceso de investigación científica se adelantó bajo el supuesto o hipótesis de que *“la asistencia realizada por el Estado a favor de las personas víctimas del desplazamiento forzado asentadas en el Distrito de Santa Marta, ha sido insuficiente para hacer efectivos los derechos que la normatividad vigente en el país les reconoce a esas personas”*.

## MARCO TEÓRICO Y JUSTIFICACIÓN

Los seres humanos, al igual que múltiples especies animales, han basado gran parte de las estrategias de supervivencia en el destierro de sus competidoras; esto se conoce como la tragedia del terreno común<sup>1</sup>. Sin embargo, no por ello puede considerarse el desplazamiento forzado como algo normal o natural en el hombre. Por el contrario, la expulsión arbitraria de personas y comunidades es reconocida como un problema de carácter social y político, como un crimen contra la humanidad, razón por la cual se constituye en una preocupación internacional y también de orden interno en las naciones.

La sociedad no siempre ha visto al desplazamiento forzado interno como un problema, ni todas las personas lo reconocen como un tema que deba ser de primordial preocupación por parte de la ciudadanía o de las autoridades locales o nacionales. Es más, para algunas personas los desplazados son el resultado de la preocupación y el pensamiento de unos pocos y no necesariamente un flagelo social real<sup>2</sup>. Es interesante constatar cómo los medios de comunicación colombianos miran de soslayo el problema, y a veces de una manera repetitiva y gobiernista.

---

1 El concepto fue acuñado por el ecologista Garret Hardin, para señalar situaciones sociales donde se cumplen dos condiciones, primero la existencia de una tierra en común, es decir un recurso compartido por personas y segundo individuos que toman decisiones con libertad por el incentivo tangible de corto plazo de una manera fácil y rápida (actores armados), sin comprender el coste de esa explotación, salvo en el largo plazo, en el caso Colombiano, las tierras se convierten en un bien preciado para el narcotráfico y los corredores de guerra. HARDIN, Garret. The tragedy of the commons, science, 13 de diciembre de 1968.

2 El tema de los desplazados en los medios de comunicación ha sido abordado por Jorge Cardona Alzate, Álvaro Sierra, Michael Reed Hurtado, entre otros. BELLO; Martha. Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2004. Al respecto vale aclarar, la forma como los diarios de la ciudad de Santa Marta, se ocupan de la problemática, es decir, solo aparece el desplazado como un ejecutor de tragedias relacionadas con la delincuencia o la degradación social, cuando se trata de ayudas de cualquier índole, sólo aparece el funcionario público, aunque de forma tragicómica la misma noticia con un titular diferente sea anunciada. La idea es darle fuerza electoral a un funcionario en particular. Esta afirmación queda demostrada en la investigación de: CAMARGO, José Antonio y BLANCO, Carlos Armando. Voces y silencios del desplazamiento forzado en la ciudad de Santa Marta. Universidad Sergio Arboleda, Santa Marta, 2008.

La costumbre de los grupos armados en contienda, de amenazar y expulsar a población no combatiente de sus zonas habituales de residencia, es tan antigua como los grandes conflictos bélicos o como las pequeñas disputas entre los seres humanos. En lo fundamental, siempre han sido dos las razones por las cuales grupos armados han ejercido presión sobre la población civil para provocar su desplazamiento, a saber: el control social y el control territorial. No existe ningún otro factor capaz de explicar con algún grado de relevancia la expulsión de personas, familias o comunidades<sup>3</sup>.

En efecto, muchos de los desplazados han abandonado áreas extensas debido a la disputa entre grupos armados en conflicto, quienes han pretendido obligarlos a tomar partido. Todas las partes en contienda, incluyendo las fuerzas regulares del Estado, intentan asegurarse el apoyo activo de la población civil. Cuando ésta se niega a tomar partido, no tiene alternativa distinta al desplazamiento. Es entonces cuando los grupos enfrentados dirimen el control del territorio abandonado<sup>4</sup>.

Controlar territorios implica controlar recursos naturales o geoestratégicos de gran importancia para la financiación de la guerra y para los intereses económicos de grandes capitales nacionales y transnacionales: recursos agrícolas con alto potencial de explotación, zonas de cultivos ilícitos, recursos naturales de extracción, grandes proyectos de inversión para la construcción u operación, corredores de comunicación fluvial o terrestre entre los valles interandinos, las cordilleras y el mar.

Por ello, cuando la gente huye, los terratenientes y comerciantes regionales, muchos inversionistas nacionales o internacionales, simpatizantes o familiares de los combatientes vencedores o simples oportunistas, pueden apropiarse o adquirir por un costo mínimo la tierra abandonada.

Entre tanto, las personas obligadas a desplazarse no sólo pierden sus bienes también los vínculos de solidaridad entre ellos, de los que dependían significativamente sus propias oportunidades de progreso. Cuando las familias y

---

3 Esta tesis es sostenida por: FAJARDO, Darío. Tierra, poder político y Reformas Agraria y Rural. Cuadernos Tierra y Justicia No 1. Material fotocopiado.

4 La relación entre desplazamiento y conflicto armado fue claramente retratada por: REYES, A. y BEJARANO, A. M. Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea. Revista Análisis político 5: 6-27, 1998.

comunidades desplazadas arriban a espacios urbanos, por lo general se integran a éstos por los niveles más bajos y de mayor miseria y vulnerabilidad<sup>5</sup>.

Colombia no es ajena al proceso violento de configuración del territorio por parte de las colectividades humanas. Los conflictos bélicos ligados a intereses de apropiación y explotación económica, así como de control militar de territorios, han moldeado nuestra geografía a través del tiempo. Inmersa en estas transformaciones se encuentra la expulsión violenta de comunidades negras, indígenas, de colonos y de campesinos<sup>6</sup>.

Durante el siglo XIX, los conflictos en Colombia mantuvieron un componente de expropiación de las tierras fuerte al igual que las posesiones de los contrarios ya vencidos, así como de usurpación de su mano de obra mediante el reclutamiento forzado de los peones y aparceros de las haciendas. De igual manera, desde la disolución de la Gran Colombia, hasta 1861, las guerras civiles marcaron un período importante en la continuidad de la violencia en nuestro país, con el correspondiente efecto de desplazamiento de miles de personas que huían de la violencia<sup>7</sup>.

Con el paso del tiempo en el siglo XX, el desplazamiento forzado continúa alimentando el proceso de ordenamiento regional del país. Transcurridos los primeros sesenta años, los protagonistas del conflicto fueron los dos partidos políticos tradicionales; con la expansión de la gran propiedad, numerosas áreas pasaron a ser repobladas por liberales o conservadores, según quien ganara en el terreno militar. Cerca de trescientos mil títulos de propiedad cambiaron de manos en aquellos años. Fue en ese entonces cuando se produjo la transformación de Colombia de una sociedad rural a una sociedad urbana<sup>8</sup>.

5 Conferencia Episcopal, Instituto de estudios políticos de la Universidad de Antioquia. Estrategias de inserción de los desplazados en la ciudad, en: El desplazamiento forzado en Antioquia. Bogotá: 2009. Tomo 9: Valle de Aburrá.

6 El historiador colombiano Indalecio Liévano Aguirre, tal vez fue el primero en señalar las dinámicas de guerras entorno a la apropiación de las mejores tierras, cuando explica el papel de la encomienda en la economía colonial y la mayor parte de los conflictos entre los encomenderos y las autoridades españolas, problema no resuelto que aparece una y otra vez metamorfoseado con nuevos problemas hasta la época actual. LIÉVANO, Indalecio. Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia. Intermedio editores, Bogotá, 2002.

7 A pesar de ser acusado de economicista, adquiere vitalidad la propuesta de Bergquist, donde a mayor índice de exportación de productos como la quina, el algodón o particularmente el café, más dinero para armas y mayor necesidad de tierras, es decir, la tragedia del terreno común. BERGQUIST, Charles. Café y conflicto en Colombia, 1886-1910. FAES, Medellín, 1981.

8 BELLO, Martha. El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social. En: BELLO; Martha. Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.

A partir de la década de los setenta, la economía del narcotráfico empieza a marcar un hito en el desarrollo del conflicto armado y en la colonización de tierras. Ante la ausencia del Estado, los narcotraficantes impusieron, en muchas regiones del país, reglas de convivencia y provocaron un aumento significativo del fenómeno del desplazamiento.

Para 1997 se estimaba que se habían apropiado de cuatro millones de hectáreas. De acuerdo con sus intereses empezaron a pactar alianzas con grupos paramilitares para contener a la guerrilla, mientras que ésta imponía, en otras zonas, un sistema tributario a las actividades del narcotráfico, que le sirvió para financiarse<sup>9</sup>.

Desde entonces, la multiplicación de los actores y los intereses encontrados de cada uno de ellos, llevó a una agudización creciente del conflicto y, como consecuencia, a un aumento incesante del desplazamiento forzado. Actualmente, aunque no existe consenso en las cifras, cerca de tres millones entre colombianos y colombianas se desplazaron al interior de los departamentos que conforman a Colombia.

Los principales motivos inmediatos, tienen que ver con las masacres ejecutadas contra civiles y con los homicidios de carácter político. Unas y otros generan tanto un temor directo, en caso de que las víctimas sean familiares o amigas, como un temor indirecto, en caso de que sean conocidos o simplemente habitantes de cabeceras y zonas rurales de los municipios. En cualquier caso, el temor generado por estos crímenes explica las razones fundadas de muchas personas para salir huyendo de estos lugares en donde se cometen<sup>10</sup>.

Otros motivos que obligan a la población civil a desplazarse son los ataques indiscriminados de los grupos armados, entre los que se agrupan aquellos hechos en los cuales se utilizan artefactos explosivos dirigidos contra la vida de los no combatientes y sus bienes.

---

9 LEAL BUITRAGO, Francisco. *Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta*. Tercer mundo editores, Bogotá, 1990.

10 El tema de las masacres y la brutalidad de los diversos actores en conflicto señala una peculiar contracultura de la violencia en el pueblo colombiano, así como la venganza propia del ethos estructurante de nuestra incompletitud nacional, al respecto, sobre la inhumanidad y los procesos de trivialización de la muerte y las masacres y descuartizamientos de los cuerpos como nuevos códigos del lenguaje ver: URIBE, María Victoria. *Antropología de la inhumanidad. Un ensayo interpretativo sobre el terror en Colombia*. Grupo editorial Norma, Bogotá, 2004.



De acuerdo con leyes y normas vigentes en el país, las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado deben tener especial protección por parte del Estado. Con tal fin, Acción Social (antes la Red de Solidaridad Social) realiza el Registro Nacional de Población Desplazada por la Violencia (Sistema Único de Registro—SUR), allí deben inscribirse las personas desplazadas para que se les reconozcan como tal y así recibir la ayuda correspondiente.

Sin embargo, el cuadro para la atención integral de las víctimas por parte del Estado es algo complicado. Sólo el 20% de la población desplazada lo hace de manera masiva (más de 10 hogares o más de 50 personas). El restante 80% lo lleva a cabo de manera individual o unifamiliar. Si a esto se le agrega que migran preferiblemente a las ciudades capitales de los departamentos de Colombia, nos encontramos con que se trata de familias con pocas redes sociales de apoyo, bajo nivel de información sobre los servicios y programas municipales y nacionales de atención, con habilidades productivas muy diferentes a las que demandan las grandes ciudades y con una baja noción de la manera cómo operan los derechos y los deberes ciudadanos en una gran urbe<sup>11</sup>.

Otro factor que complica el cuadro de asistencia Estatal a la población desplazada es el del bajo número de programas de retorno a sus lugares de origen. El escaso retorno genera una alta demanda sobre los recursos disponibles para su reubicación en nuevos asentamientos, generalmente en las grandes ciudades, en donde los costos de atención y de reinserción social son extremadamente altos. Por tanto, los resultados de esta investigación adquieren pertinencia.

Los asentamientos conformados por personas en situación de desplazamiento en la periferia del casco urbano y en los cerros tutelares de Santa Marta han dado origen a un problema humanitario, social y urbano. Allí, la población se encuentra desbordada; la mayoría de las familias están hacinadas en ranchos o cambuches, los servicios públicos son casi inexistentes, mientras que los problemas de salubridad pública son permanentes. La demanda de cupos escolares no alcanza a satisfacerse plenamente.

A pesar de que Santa Marta fue reconocida, en el año 2005, por el Ministerio de Educación Nacional como la ciudad de mayor cobertura en la Costa Caribe, son muchos los niños y niñas en edad escolar, especialmente menores de 11

---

11 SUÁREZ, Harvey. Algunas reflexiones para comprender la formación del desplazamiento forzado como un campo de saber, poder y subjetividad. En: BELLÓ; Martha. Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.

años, que no logran ingresar al sistema y muchos de los que ingresaron no asisten de manera constante a las aulas o terminan desertando debido a la carencia de recursos económicos para cubrir los costos de transporte y uniforme, o por la insuficiencia alimentaria que padecen, por cuenta de que sus padres o madres carecen de un empleo o actividad económica.

Las autoridades de la ciudad han sido rebasadas por las dimensiones de un problema que tiene origen en un factor ajeno y que escapa a su control: desplazamiento forzado provocado por el conflicto armado que vive el país, con notoria incidencia en la región. No cabe duda de que la responsabilidad en la búsqueda de soluciones a problemas de índole nacional le corresponde al Estado en su conjunto y no únicamente al ente territorial en el cual se presenta ese problema. Así lo establece, para el caso concreto del desplazamiento forzado, la legislación vigente.

Establecer cuáles son las responsabilidades específicas que de acuerdo con las leyes y normas establecidas corresponden a cada uno de los entes territoriales y organismos del Gobierno, no sólo es útil, es necesario y, además urgente, si se quiere contribuir en algo con la solución de un problema que se agudiza cada día más. Poner de presente tales responsabilidades es condición previa para que cada uno de los entes y organismos asuman las suyas a cabalidad y se comprometan de manera efectiva, pronta y eficiente con dicha solución.

Para el Distrito de Santa Marta, conocer las responsabilidades específicas que competen al departamento y a la nación, constituye una vía para reclamar de esos entes territoriales y sus organismos correspondientes, el cumplimiento de dichas responsabilidades. De esa manera hacerlos solidarios con la solución de un problema que, en lo fundamental, la ciudad ha venido afrontando sola y no de manera eficaz.

## **MÉTODO (RESUMIDO)**

El estudio realizado permite describir la asistencia que el Estado, mediante sus entidades territoriales y organismos correspondientes, ha realizado a favor de las personas víctimas del desplazamiento forzado que habitan actualmente en el Distrito de Santa Marta. Así mismo facilita juzgar en qué medida la asistencia realizada por el Estado, ha hecho efectivos o no, los derechos que la normatividad vigente en el país les reconoce a estas personas.

La población objeto de estudio la conformaron 14.228 familias que se encontraban inscritas en el Registro Nacional de Población Desplazada por la Violencia (Sistema Único de Registro—SUR), a 31 de diciembre de 2006.

Mediante cálculos estadísticos, se estableció que para lograr un margen de error menor al 5%, debía tomarse una muestra de 969 familias. Esta muestra fue elegida en forma aleatoria, resultando la siguiente distribución en las 7 comunas y la zona rural del Distrito de Santa Marta, donde se estableció que se encontraban viviendo familias en situación de desplazamiento.

<b>COMUNA</b>	<b>FAMILIAS DE LA MUESTRA</b>
1	111
2	77
3	35
4	337
5	49
6	54
7	98
<b>Zona rural</b>	208
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>

La información de las familias en situación de desplazamiento se tomó mediante encuesta previamente validada, cuyo cuestionario se integra en el presente informe como anexo 1.

El cuestionario se aplicó personalmente por los investigadores, con la ayuda de auxiliares de investigación, quienes fueron seleccionados entre estudiantes de las escuelas de Derecho y Comunicación Social de la Universidad Sergio Arboleda, sede Santa Marta. La información se tomó de un miembro adulto de cada familia, bien por la madre o por el padre.

La información fruto de la encuesta, se confrontó con la que proporcionaron personas de la comunidad que ejercen algún liderazgo, y que en calidad de este cargo, están al tanto de la asistencia que las familias en situación de desplazamiento recibieron de parte de los organismos del Estado. Esta información se tomó mediante entrevistas abiertas.

Con el fin de cotejar la información obtenida de estas familias, se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas a funcionarios de distintos organismos

oficiales y de una entidad operadora no gubernamental, a cuyo cargo se encuentra la responsabilidad de canalizar y hacer efectiva la asistencia que el Estado realiza a la población en situación de desplazamiento. De estos funcionarios se obtuvo información oficial acerca del apoyo brindado en alimentación, vivienda, salud, saneamiento básico, educación y estabilización económica.

Por último, se analizó información a través de la observación directa de las condiciones en las cuales viven las familias en los asentamientos objeto de estudio. Para el desarrollo de la investigación se procedió de la siguiente manera:

- En primer lugar se estableció el número aproximado de familias en situación de desplazamiento que habitan en cada una de las comunas, en la zona rural y en cada una de las veredas.
- Se calculó el número de familias que debían encuestarse en cada comuna y vereda.
- Se escogieron, en forma aleatoria, las familias en cada una de las comunas y veredas y se procedió a la aplicación de la encuesta.
- Una vez obtenida la información proveniente de las encuestas, se realizaron las entrevistas a personas con ascendiente en sus comunidades.
- Después se entrevistaron los funcionarios vinculados a los organismos estatales y a la entidad operadora no gubernamental.
- Agotada la fase de recolección de información, se procesó la encuesta con el fin de obtener los datos estadísticos arrojados por la misma.
- Se tabularon los datos estadísticos y se elaboraron gráficos para mejor ilustración de los resultados.
- Con base en los resultados tabulados y graficados, se analizó la información. En este análisis se incorporó la información obtenida de los líderes de las comunidades, de los funcionarios de organismos estatales y de la operadora no gubernamental.
- Se elaboró el informe final.

## ESTADO DEL ARTE

Existe una amplia bibliografía sobre la temática del desplazamiento forzado, pero escaso número de análisis de carácter regional. Incluso, la última investigación del CODHES parte de un estudio central con connotaciones regionales, pero hasta el momento existen pocos estudios sobre capitales intermedias, casi todos se concentran en las grandes capitales.

Los intentos del Departamento de Antropología de la Universidad del Magdalena, ha permitido analizar los procesos de desarraigo y exclusión social desde la perspectiva de los problemas del poder oculto, el Departamento de Sicología, adscrito a la Facultad de Salud de la misma Universidad, ha incluido en sus trabajos de investigación para graduados de pregrado, una línea de investigación en desplazamiento forzado, la cual ha insistido en los problemas que genera, sicosocialmente, el ser víctima del desplazamiento como el estrés postraumático, el miedo, además la forma cómo las personas y los grupos sociales enfrentan sus problemáticas desde la óptica de un concepto bastante nuevo, el de resiliencia<sup>12</sup>.

Pero aun así, los estudios siguen siendo vagos y de poca magnitud; en el caso de las tesis de pregrados casi todas asumen posiciones de grupos focales o de bajos estimativos en el número de personas que se encuestan.

Por tal razón, la investigación se basó en las diversas miradas que asume el proceso de desplazamiento forzado en el país. Mediante la cátedra abierta sobre desplazamiento forzado, se obtuvo bastante material de los que se conocen como literatura gris, es decir, ese material que se consigue a través de la web, pero que proviene de estudios científicos, y por ende, representa procesos serios de investigación tanto conceptual como temática. Es válido mencionar en el área de la construcción del segundo capítulo de este trabajo, el aporte de las investigaciones realizadas por Martha Nubia Bello<sup>13</sup>, quien logró dar un enfoque transdisciplinario al problema, mostrando lo complejo de sus manifestaciones desde una posición diversa y sistémica.

---

12 Por resiliencia se entiende la capacidad que poseen algunos materiales (el concepto es tomado prestado de la física de materiales) para regenerarse internamente, es la fuerza interna que hace que algo resista más de lo normal, es decir pueda soportar más de los límites normales o de los establecidos en su diseño normal. La psicología positiva corriente defendida por Martin Seligman, ha extrapolado este concepto al ámbito de la motivación humana y el desarrollo personal. La idea es abandonar el concepto de víctima, como un concepto afincado en la desesperanza y la tragedia, para asumir la tragedia como un acto resiliente un acto transformador.

13 Óp., cit.



El tercer capítulo se inscribe en la línea socio jurídica, en particular en los trabajos de Vincenzo Ferrari<sup>14</sup> y de Germán Silva García<sup>15</sup>. Así mismo, se tomó información del interaccionismo simbólico y de los análisis que hace éste sobre el problema jurídico, en cuanto a la eficacia simbólica del campo jurídico, también se exploraron las concepciones de Bourdieu sobre la ficción jurídica, en especial de las múltiples interpretaciones que hace Bernard Lahire<sup>16</sup>. En esta misma línea puede ubicarse el excelente trabajo de María Luisa Rodríguez Peñaranda<sup>17</sup>, cuando aborda el problema de los desplazados como minorías que se ubican en diferentes grupos sociales con la finalidad de obtener beneficios del Estado y como éste excluye dichos beneficios al ubicarlos en un grupo determinado. No podemos dejar de mencionar el aporte valioso al presente trabajo de las investigaciones desarrolladas por Boaventura de Souza Santos y Mauricio García Villegas sobre el problema de la justicia en Colombia<sup>18</sup>, clave para entender el proceso de ciudadanía aplazada y la irrupción metamorfoseada de los desplazados actuales.

## ORGANIZACIÓN DEL ARGUMENTO

Como se mencionó, la idea central es la ineficacia de la normatividad frente al estado actual de las personas en condición de desplazamiento forzado en el Distrito de Santa Marta. En los capítulos que continúan, iniciaremos con una exploración de las diversas situaciones no resueltas en el acontecer histórico de nuestro país, las cuales hemos denominado como de aplazamiento de los derechos a poblaciones tradicionalmente excluidas; este aplazamiento de la modernidad, de la ciudadanía, de la identidad, genera los desplazados posmodernos, que viven en el mundo de lo premoderno.

Luego, daremos una interpretación socio- jurídica de la normatividad de los desplazados insistiendo en la ineficacia comunicativa de la simbología jurídica en un entorno de desreglamentación y existencia de protoestados en conflicto. Siguiendo en esta línea lógica, abordaremos el problema de las políticas públicas, que obedecen a una normatividad excluyente, para analizar, posteriormente,

---

14 FERRARI, Vincenzo. Derecho y Sociedad. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.

15 SILVA, Germán. El mundo real de los abogados y de la justicia. Universidad externado de Colombia, Bogotá, 2001

16 LAHIRE, Bernard. El trabajo sociológico de Pierre Bourdieu. Deudas y críticas. Siglo XXI editores, Argentina, 2005.

17 RODRÍGUEZ, María Luisa. Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

18 DE SOUZA SANTOS, Boaventura. El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Siglo del hombre editores y Universidad de los Andes, Bogotá, 2001.

los datos de la encuesta y las implicaciones de la misma con una interpretación cualitativa de resultados apoyados por estadísticas y gráficos. Finalmente se citan las recomendaciones, que creemos pueden dar esperanza a los grupos de desplazados, si se llegan a tener en cuenta.



## CAPÍTULO II. DE APLAZADOS A DESPLAZADOS

### LA MODERNIDAD Y SUS CONFLICTOS: EL CASO COLOMBIANO

Para entender la problemática de los desplazados en un contexto estructural y no en una simple coyuntura, es necesario recurrir al análisis socio- histórico interpretando el problema del desplazamiento forzoso como la sumatoria de problemas no resuelto en nuestro devenir histórico. La idea de estos problemas no resueltos, que se vuelven híbridos históricos y que asumen dinámicas autónomas, remite al problema fundacional del Estado Nación en Colombia y a la implicación de ser productos de una historia truncada, y si a eso se le agrega el problema de la forma cómo se asume la modernidad, tendríamos un escenario de choque de modernidades. Escenario que debe explicarse.

Samuel Huntington<sup>1</sup> menciona la problemática actual de reagrupamiento y orden mundial en términos de occidente contra el Islam, como una problemática de choque de civilizaciones, entre la moderna u occidental y la árabe y premoderna, pero su visión se queda corta a la hora de entender las dinámicas históricas como dinámicas supeditadas a la mirada occidental, sin darse cuenta de que estamos más ante una modernidad que se asume como diferente entre cada una de las propuestas por la sociedad. Al respecto Beriain<sup>2</sup> es claro cuando afirma:

“... todos estos desarrollos y tendencias constituyen aspectos de una reinterpretación continua y de una reconstrucción del programa cultural de la modernidad; de la construcción de modernidades múltiples; de los intentos de varios grupos y movimientos para reapropiarse la modernidad y redefinir el discurso de la modernidad en sus propios términos. Más que un choque de civilizaciones a lo que asistimos es a encuentros, a contactos, a difusiones culturales entre civilizaciones”.

---

1 HUNTINGTON, S.P. El choque de civilizaciones. La reconfiguración del orden mundial, Paidós, Barcelona, 1997.

2 BERIAIN, Josetxo. Modernidades en disputa. Anthropos, Barcelona, 2004, p. 14.

Este proceso de asunción de la modernidad implica un entrechocar de olas, para utilizar la poderosa metáfora de Toffler<sup>3</sup>, un entrechocar de olas en el mar de la historia, entrechocar de olas que no termina en la época actual de la historia socio-política, socio- jurídica e institucional del Estado colombiano.

Como lo menciona Bushnell<sup>4</sup>, somos una nación a pesar de nosotros mismos, es decir, construimos primero el Estado y luego nos dimos a la tarea de construir la Nación, pero esto forma parte de uno de los tantos problemas no resueltos al momento de construir nuestro proyecto inconcluso de modernidad, en el cual encontramos chocando constantemente lo premoderno con lo moderno y con lo posmoderno. Este chocar de olas, se caracteriza por la inclusión exclusión y por el aplazamiento de elementos claves dentro del proyecto de modernidad que se asumen de forma premoderna o posmoderna. Me refiero a la postergación de los derechos de los grupos sociales menos favorecidos económicamente, a la ausencia de una democracia incluyente y sobre todo, específicamente, el miedo al pueblo. Como producto de lo anterior se dan unas particularidades únicas de la formación del ethos y del Estado colombiano.

Plantea Fredda Adler<sup>5</sup> que una de las razones para la existencia de la violación de las normas en una sociedad, es decir, el alto índice de criminalidad podemos encontrarla en la divergencia que existe entre el derecho formal, las normas sociales y el control a las diversas manifestaciones de la delincuencia, directamente impulsado por el Estado que no obtiene el respaldo total de los diferentes órganos de control social como la familia, la comuna y el vecindario. En este margen diferencial y entre más grande sea la brecha entre la instancia de control social y el aparato normativo del Estado, mayores son las posibilidades del surgimiento y afianzamiento de las conductas anómicas, entendiendo anomia como una desreglamentación en medio de reglas. Es así como desde la perspectiva de Peter Waldman<sup>6</sup> se encuentran tres niveles sucesivos de divergencia entre la norma y la no norma, entre Estado y aparatos de control social, entre lo legítimo y lo legal, entre lo premoderno y lo moderno.

---

3 TOFFLER, Alvin. La tercera Ola. Plaza y Janés, Barcelona, 1990. En este texto el autor explica la historia de la humanidad desde una perspectiva lineal, mencionando cómo se pasa de la ola agraria, a la industrial y finalmente a la postindustrial, término que permitió el acercamiento a la configuración del concepto actual de sociedad del conocimiento o de la información.

4 BUSHNELL; David. Colombia una nación a pesar de sí misma. Planeta, Bogotá, 1994.

5 ADLER, Fredda. Nations not obsessed with Crime. R.B. Rothman, Littleton, 1983.

6 WALDMAN, Peter. Guerra civil, terrorismo y anomia social. El caso colombiano en un contexto globalizado. Grupo editorial Norma, Bogotá, 2007.

Estos niveles de anomia social terminarán produciendo el aplazamiento de la ciudadanía moderna en los grupos sociales menos favorecidos en la formación del Estado colombiano, por ende, en la formación truncada de la representación colectiva del proyecto de Nación moderna. Miremos detenidamente estos niveles siguiendo a Waldman<sup>7</sup>:

### **Nivel uno: Normas complementarias**

“... aquellos complejos de reglas informales que, sin cuestionar en principio el predominio del canon jurídico oficial, expresan ideas alternativas sobre orden y solidaridad”.

En este sentido el nivel uno se refiere a las formas de solidaridad y de creación de intragrupos dentro de las normas oficiales. Estas reglas informales permiten tejer redes de compadrazgo, clientelismo, o de cercanía social, generando dentro de los grupos el concepto de intragrupo. Este ideal se encuentra fuertemente enraizado en la formación del ideal del caballero propio de la cultura de los conquistadores españoles<sup>8</sup>. Ideal que sobrevive actualmente, donde para poder acceder a los beneficios del Estado hay que pertenecer a las redes de clientela. En este nivel, el contra código no compite con el código oficial, al contrario se usa el oficial para hacer efectivo las relaciones formales, es decir, se beneficia del conocimiento de lo formal y de sus ventajas desde la burocracia.

### **Nivel dos: Dualismo**

“... el contra código se transforma en una verdadera competencia para el orden jurídico oficial vigente”<sup>9</sup>.

En este punto se presenta un enfrentamiento entre el orden jurídico formal y el contra código, fenómeno que hoy se conoce en Colombia con el rótulo de parapolítica, es decir, se está en el código del Estado, pero dentro de él se aplica el contra código de los paraestados. Aquí vemos cómo se desarrollan fenómenos, entre ellos la corrupción, cooptación entre las instancias en conflicto; en el caso de Colombia, los actores armados asumen una cantidad de alianzas estratégicas como el narcotráfico, el cual se alía con la guerrilla, con los paramilitares o con el mismo Estado.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, pp. 177- 187

<sup>8</sup> OCAMPO, Javier. Colombia en sus ideas. Ediciones Universidad Central, Bogotá, 1998.

<sup>9</sup> *Op cit*, P. 179.

## Nivel tres: A la sombra del leviatán

“... cuando en sistemas dualistas se establece el código alternativo en el núcleo mismo de las estructuras formalmente vigentes (en la política, la administración, el sistema económico, las asociaciones públicas y privadas) neutralizándolas desde adentro, entonces, complejos de reglas autónomos se constituyen fuera de ellas o en su periferia. Los encontramos en zonas y ámbitos que se sustraen al control del Estado o que este descuida a sabiendas, por ejemplo en las villas de emergencia de las grandes ciudades o en zonas poco accesibles del interior”.<sup>10</sup>

En este nivel vemos que frente a la neutralización de la norma, se dan sistemas alternativos en la periferia del Estado o donde éste se ha retirado, o donde no puede llegar como fue el caso del Estado colombiano en su formación histórica, lo que algunos teóricos denominan como el vacío de Estado debido a las características territoriales de nuestro país. Así mismo, podemos lanzar la hipótesis de elaborar un mapa geográfico de estas zonas y correlacionarlo con los lugares donde están los sitios de conflicto entre narcotraficantes, guerrilla, paramilitarismo, ausencia de Estado y desplazamiento forzoso. Creo que las coincidencias permitirían entender este nivel y su aplicación en Colombia.

Aunque Waldman menciona la anomia social como cuarto nivel, no creo que aplique al caso colombiano, aunque no estamos muy lejanos de él, debido a que la desreglamentación aplica, pero en casos específicos y en grupos específicos, debido a que existe un aparato normativo, el cual sólo existe en la norma escrita y no en su aplicación, y los grupos sociales necesitados de la operatividad de las normas se ven en la condición de marginalidad dentro del mismo contexto normativo.

Antes de continuar, es necesario aclarar que Waldman entiende el concepto de niveles partiendo del uno hasta llegar al cuarto. Esto le da a su concepción el carácter de linealidad. En la nuestra y de acuerdo con nuestra base empírica, el problema es de coexistencia de niveles, el uno se interrelaciona con el dos, el cual depende del tres y permite la coexistencia del cuatro. A continuación explicaremos el concepto de aplazado y su relación con el entrenchocar de modernidades.

---

<sup>10</sup> Ibid. P. 181.



## EL DESPLAZADO COMO UN APLAZADO HISTÓRICO

Entendemos como aplazado histórico al grupo social marginado tradicionalmente por las élites políticas y económicas, en la forma cómo se apropiaban de los recursos naturales y posteriormente del Estado para la detentación y perpetuación histórica del dominio sobre los mismos recursos.

Los primeros aplazados fueron los grupos indígenas que no pudieron hacer valer sus derechos sobre las tierras conquistadas por los españoles, ni durante el proceso de dominación y conquista, y mucho menos durante las guerras de independencia, que paradójicamente, sus luchas, se dieron como apoyo a los españoles, cuando pelearon en contra de Simón Bolívar. Indalecio Liévano Aguirre<sup>11</sup> explica esta aparente contradicción como la lectura de los grupos indígenas frente al poderío que detentarían las élites criollas, tal y como ocurrió mucho tiempo después.

Con las revoluciones radicales, la exclusión se hizo notoria y ya no solo estaban los grupos indígenas, también los campesinos que no podían poseer tierras frente al proceso de latifundización iniciado con la desamortización de bienes de manos muertas realizada por la administración de José Hilario López. Palacio<sup>12</sup> que menciona otra problemática, el miedo al pueblo manifestado en el sacrificio que pretendía hacer la élite, es decir, no era suficiente el aplazamiento de los derechos fundamentales y el concepto de participación ciudadana en la democracia y en la asunción de la mayoría de edad en términos kantianos, sino que así mismo se le manifestaba un miedo al pueblo, un miedo a sus elecciones políticas, de ahí la propuesta radical de libertades extremas y de sacrificio en el monte Gólgota como lo planteaban los pertenecientes al Olimpo Radical, un mundo sin pueblo, una nueva Inglaterra en los Estados Unidos de Colombia (según la constitución de 1863).

La guerra de los Mil Días culmina con el triunfo de otra élite, que no dependía de los vaivenes del flujo económico de los mercados internacionales y que nuevamente en medio de la paradoja, el liberal Rafael Núñez posterga la modernidad convirtiendo al Estado colombiano en una República conservadora y clerical. Centralizando el Estado y concentrando el poder de nombrar todos los cargos públicos del Estado en el Presidente.

---

11 LIÉVANO, Indalecio. Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia. Intermedio editores, Bogotá, 2002.

12 PALACIOS, Marco. La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia. Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2002.

La nación colombiana ingresa al siglo XX con el problema agrario no resuelto, con aplazados jurídicos que cada vez ven con menor posibilidad su inserción en las ciudades y que empiezan a colonizar el vasto territorio del Estado colombiano. Podemos sintetizar varias olas de desplazados, los indígenas, los mestizos (en muchas ocasiones sólo eran desplazados por el color de su piel), los políticos, los productivos como es el caso de los artesanos que quebraron en medio de las políticas de libre cambio del Olimpo Radical a pesar de su férrea resistencia y los desplazados perdedores de las guerras civiles y en particular de la guerra de los Mil Días.

Surge la opción de las famosas Repúblicas independientes, donde los ejércitos liberales tratan de huir de la violencia urbana y rural, y el nacimiento de los movimientos guerrilleros aferrados a una revolución que devolviera las tierras, y restituyera su posibilidad de inclusión social y restablecimiento de derechos, pero los aplazados ya eran desplazados.

Estas postergaciones históricas encuentran su salida en las promesas de los partidos y en el desarrollo del proyecto de ciudadanía moderna a través de los partidos que terminaron siendo sectas religiosas, por ende el bipartidismo será clave para poder tener el privilegio de las políticas desarrolladas por el Estado. El Frente Nacional es la máxima expresión de este sistema político, donde los partidos controlan los recursos del Estado, y los desplazados, que en un principio colonizaban las tierras hostiles y alejadas del territorio colombiano, empiezan a recolonizar las grandes urbes del país.

Cuando se inicia la década de los noventa, Colombia tenía actores en conflicto y metamorfosis de viejos problemas convertidos en nuevos. El reordenamiento jurídico colapsa debido a los poderes a la sombra del leviatán, y los desplazados que son a su vez los aplazados históricos, saltan a la escena nacional como los visibles invisibles, siendo históricamente los aplazados, los postergados; colectivos sociales que no han podido tener la posibilidad de incluirse socialmente en el proyecto de la modernidad.

## **DE DESPLAZADOS A INFRACLASE**

La globalización complejiza, aún más, la situación del ser aplazado-desplazado. El gran sistema denominado como globalización presupone la capacidad de posicionar lo local o el producto local, incluida la cultura como una gran industria en el marco de lo global, todo ello altamente interrelacionado mediante un sistema-mundo económico. Esta globalización exige que los

grupos sociales sean regulados en sus interacciones por las leyes generales del marketing global, tal como lo señala Bauman<sup>13</sup>:

“Los colegiales y colegialas que exponen con avidez y entusiasmo sus atributos con la esperanza de llamar la atención, y quizás ganar algo de ese reconocimiento y esa aprobación que les permitirá seguir en el juego de la socialización; los clientes potenciales que necesitan expandir su nivel de gastos y límite crediticio para ganarse el derecho a un mejor servicio, los futuros inmigrantes que se esmeran en conseguir pruebas de que son útiles y necesarios para que sus postulaciones sean consideradas: estas tres categorías de personas, en apariencia tan distintas, son instadas, empujadas u obligadas a promocionar un producto deseable y atractivo, por tanto hacen todo lo que pueden, empleando todas las armas que encuentran a su alcance, para acrecentar el valor de mercado de lo que tienen para vender. Y el producto que están dispuestos a promocionar y poner en venta en el mercado no es otra cosa que ellos mismos. Ellos son, simultáneamente, los promotores del producto y el producto que promueven”.

De acuerdo con esto, la globalización y el estilo de vida que ella impone, presupone que los seres humanos sean a su vez comprador y productor, es decir, el comprador de productos y al mismo tiempo un producto que se compra. La ciudadanía en la vida moderna líquida, se define como la posibilidad de poder comprar y vender y ser al mismo tiempo un producto comprable y vendible. Vistas así las nuevas reglas de juego de la vida líquida el aplazado-desplazado recibe una nueva exclusión, la de no ser un producto vendible y la de no poder insertarse como consumidor, por ende no puede ser ciudadano. Bauman<sup>14</sup> es radical al respecto:

“A diferencia de un derecho formal, para cuyo otorgamiento se desestima formalmente cualquier prueba de aptitud, la condición silenciada, pero decisiva para ganarse o rechazar los beneficios prácticos y sustanciales de ser un ciudadano completo, es la competencia consumista de cada persona y su habilidad para ejercerla. Un número considerable de consumidores de jure no aprueban un examen que ha sido pensado, informal pero tangiblemente, para consumidores de facto. Quienes no aprueban el examen son consumidores fallidos, a los quienes a veces se subcategoriza como refugiados fallidos o inmigrantes ilegales, y otras veces como infraclass (vale decir, una variedad heterogénea de individuos a quienes se niega el acceso a cualquier clase

<sup>13</sup> BAUMAN, Zygmunt. Vida de consumo. Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 17.

<sup>14</sup> Ibid, P. 93.

social reconocida y que no cumplen los requisitos para acceder a alguna), pero que la mayor parte del tiempo se pierden anónimamente en las estadísticas como pobres o gente por debajo de la línea de pobreza; aquellos que no son sujetos que eligen y deciden como el resto de los miembros de la sociedad de consumidores, según la clásica definición de Simmel, sino que son objetos de la caridad. Si uno concuerda con Carl Schmitt de que la prerrogativa soberana definitiva y definitoria es el poder de excluir, entonces deberá aceptar también que el verdadero poseedor del poder soberano en la sociedad de consumidores, es el mercado de bienes y servicios”. Vale anotar que en el párrafo anterior se puede introducir fácilmente el concepto de aplazado-desplazado como complementario.

Además de perpetuarse como aplazado histórico al no recibir los beneficios de la ciudadanía moderna y del proyecto de modernidad, y de vivenciar la forma cómo diversos grupos entienden la materialización del proyecto de modernidad, y de ser víctima de la violencia y de la espiral de la miseria, el desplazado, en el marco de la globalización deviene en infraclase y en consumidor fallido, debe cargar con el estigma, con la protuberancia social entendida en términos goffmanianos de ser marcado como desplazado, de ser invisibilizado, fichado, registrado, nomencado y rotulado. Aunque lo más grave de todo es la pérdida de sus derechos. ¿Pero qué puede perder él que nunca ha tenido nada? Así suene utópico, el aplazado-desplazado posee un marco normativo emanado de visiones coyunturales y de ayuda humanitaria. Veamos este marco normativo desde la sociología jurídica, antes de analizar la evidencia empírica sobre la realidad de las víctimas del desplazamiento forzado en Santa Marta.

### CAPÍTULO III.

## ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE LA NORMATIVIDAD PARA DESPLAZADOS

### MARCO NORMATIVO PARA PERSONAS EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO

Luego de la Primera Guerra Mundial se creó “la Sociedad de Naciones”, que nombró varios “Altos Comisionados” para que atendieran a grupos específicos de refugiados, como rusos, armenios y alemanes, sin compromisos a largo plazo.

Después de la Segunda Guerra Mundial el mundo inicia una cruzada muy fuerte para la protección de los civiles en los trances bélicos. Se suscriben, en 1949, los cuatro convenios de Ginebra, uno de los cuales aborda la protección de los civiles en los conflictos armados internacionales. En 1951 se establece la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y se adopta la Convención de Naciones sobre el Estatuto para los refugiados. A partir de ese momento, la humanidad cuenta con herramientas operativas y jurídicas para abordar el problema de los desterrados por conflictos bélicos y se producen avances importantes en materia de atención a los refugiados.

Con muy pocas variaciones, los mecanismos proporcionados por la Convención de 1951 siguen vigentes y son el principal aparato jurídico-práctico para la atención de los refugiados en el mundo entero. Tanto así que buena parte de sus principios, por analogía en términos del respeto y defensa de los derechos humanos, y del Derecho Internacional Humanitario, se utilizan más adelante para promulgar los *Principios Rectores del Desplazamiento Interno* por parte de las Naciones Unidas.

Aunque la conciencia de la humanidad frente al fenómeno del refugiado se ha venido desarrollando durante los últimos cincuenta años, éste ha sido más bien lento. Pero aún más lento y penoso fue el reconocimiento del desplazamiento forzado como un problema que requiere de un tratamiento especial al interior de los países. No es fácil que los gobiernos acepten que a su interior existe población civil que se desplaza obligada por un conflicto interno en donde uno de los protagonistas combatientes es la misma fuerza del Estado.

Tan poco visible era el tema del desplazamiento forzado al interior de los países, que sólo hasta 1977 se firma el Protocolo 11 complementario a los Convenios de Ginebra de 1949, orientados a respetar y a hacer respetar por parte de los Estados que tienen conflictos internos, las normas humanitarias internacionalmente reconocidas.

A partir de entonces, se hizo cada vez más evidente la necesidad de atender el fenómeno de personas que huían de su lugar de origen o residencia al interior de un mismo Estado (desplazamiento interno). Para ellos había que generar mecanismos de atención y de coordinación de la acción humanitaria que respetaran el carácter autónomo de cada país para la atención al interior de su territorio. Pero la normatividad del derecho global está construida para detener las migraciones a otros países en el marco de la protección de fronteras y en el contexto de cierre de migraciones, es decir, el derecho global permitió la construcción de un derecho local en Colombia que pusiera freno a las oleadas de migrantes de nuestro país, a otros tal como lo afirma Roberto Vidal<sup>1</sup>.

En la actualidad, específicamente en Colombia, existe un amplio reconocimiento acerca de la atención que requiere el fenómeno del desplazamiento interno, gracias a los avances internacionales en el tema y a las arduas labores de las ONG colombianas y extranjeras para hacerlo visible y pedirle al Estado una acción eficiente para su prevención y atención.

La conciencia sobre la importancia del desplazamiento forzado en las políticas públicas del Estado colombiano, se ha ampliado paralelamente al incremento del fenómeno en extensión territorial, en número de municipios afectados y en actores implicados. Las áreas rurales de mayor potencial productivo en el territorio nacional ya están ocupadas, las restantes son áreas de protección ambiental o de grandes pendientes en donde es imposible adelantar un desarrollo productivo y familiar aceptable, lo cual obliga al desplazado a asumir como refugio los barrios marginales de las grandes ciudades.

El 63% de las personas y hogares desplazados, individualmente, se encuentran refugiados en 30 ciudades, de las cuales una es la capital de la República, 21 en capitales de departamento, entre las cuales se incluye Santa Marta, dos son áreas urbanas de grandes ciudades (Soledad y Soacha), tres son grandes

---

<sup>1</sup> VIDAL, Roberto. Derecho global y desplazamiento interno. La creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia. Tesis presentada para obtener el grado de PhD en Derecho. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, 8 de febrero de 2005.

ciudades prestadoras de servicios de amplias regiones (Turbo, Barrancabermeja y Buenaventura) y las tres restantes son centros de recepción de microrregiones de alto nivel de expulsión de población desplazada (Carmen de Bolívar, Magangué y Tierralta).

## **LEYES Y NORMAS JURÍDICAS RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DE PERSONAS EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA**

Una multiplicidad de enunciados normativos —leyes, decretos, documentos, resoluciones, circulares, acuerdos y directivas presidenciales— constituyen la respuesta institucional tendiente a solucionar la problemática de la población desplazada y regulan de manera concreta, tanto la atención a la población desplazada en sus diferentes componentes como la actuación exigida a los distintos organismos y servidores públicos.

En cuanto a las finalidades de las políticas, la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000 señalan los objetivos del Plan Nacional para la atención integral a la población desplazada. Dichos fines son diferentes en cada una de las tres etapas en que ha sido legalmente definida la política del Estado: i) ayuda humanitaria, ii) estabilización socioeconómica y iii) retorno o restablecimiento.

La Ley 387 de 1997, en su Artículo 3º prevé en varias disposiciones que la política de atención a la población desplazada no sólo es prioritaria sino que no condiciona el cumplimiento de las prestaciones en ella previstas para proteger los derechos de la población desplazada a la disponibilidad de los recursos. Los términos del legislador son rotundos llegados a este punto:

“Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia”.

El legislador al establecer los objetivos del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia –SNAIPD– (Artículo 4º, numerales 1 y 4) sus palabras no pueden ser más claras en este sentido:

“Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana”.



“Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones que se presenten por causa del desplazamiento forzado por la violencia”.

Entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha enlistado los siguientes:

**1.** El derecho a la vida en condiciones de dignidad. — Artículo 11 CP— Adujo dos razones: i) las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada. ii) los riesgos frecuentes que amenazan directamente su supervivencia. (Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes).

**2.** Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, con basamento en *“las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”*. (Sentencias T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño y T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra).

**3.** El derecho a escoger su lugar de domicilio. Los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal. (Sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero).

**4.** Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación. (Sentencia SU-1150 de 2000, precitada).

**5.** Los derechos económicos, sociales y culturales son afectados por el desplazamiento. (Sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra).

**6.** Derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia. El desplazamiento implica una dispersión de las familias afectadas. (Sentencias SU-1150 de 2000 y T-1635 de 2000, precitadas; artículos 42 y 44 CP).

**7.** El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida. —Artículo 49 CP — Ello en cuanto que: i) el desplazamiento dificulta el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud. ii) las deplorables

condiciones de vida que se dan en los nuevos asentamientos minan el estado de salud de los desplazados. (Sentencia T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra).

**8.** El derecho a la integridad personal. En criterio de la Corte, resulta amenazado tanto por los riesgos a que se exponen la salud de las personas desplazadas, como por los ataques al que están expuestos. (Sentencias T-1635 de 2000, precitada; T-1346 de 2001. y T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra).

**9.** El derecho a la seguridad personal. La Corte sostiene que el desplazamiento conlleva riesgos concretos y presentes, para varios derechos fundamentales de los desplazados. (Sentencias T-258 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett y T-795 de 2003, MP: Clara Inés Vargas Hernández).

**10.** La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir. (Sentencias T-227 de 1997, T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001 y T-268 de 2003, precitadas).

**11.** El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio. Los agricultores, por ejemplo, se ven forzados a abandonar sus actividades habituales. (Sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra).

**12.** El derecho a una alimentación mínima resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas familias desplazadas. Su vulneración es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad. (Sentencia T-098 de 2002, precitada).

**13.** El derecho a la educación. Los menores de edad se han visto obligados a interrumpir sus procesos de formación. (Sentencia T-215 de 2002, precitada).

**14.** El derecho a una vivienda digna. Las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los nuevos asentamientos. (Sentencia T-602 de 2003, MP: Jaime Araújo Rentería).

**15.** El derecho a la paz. El derecho internacional humanitario prescribe que la población civil no debe sufrir los efectos de la guerra. Sentencias T-721 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis y C-328 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz).

**16.** El derecho a la personalidad jurídica. Resalta la Corte, que la pérdida de los documentos de identidad originada por el desplazamiento dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas. (Sentencia T-215 de 2002, precitada).

**17.** El derecho a la igualdad. Los desplazados se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales arriba reseñados. (Sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra).

En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la cual se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el Artículo 13 Superior: “el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.” (Sentencia T-098 de 2002, precitada).

## **EL PROBLEMA SOCIO JURÍDICO EN LA NORMATIVIDAD DE LOS DESPLAZADOS**

La ciencia del derecho la entendemos como una modalidad de la acción social<sup>2</sup>. Recordemos que para Weber<sup>3</sup>, la sociología era el estudio de la acción social y para ello construyó las tipologías de la acción social, por tanto, entendemos la sociología jurídica como un estudio de la acción social y en particular como un estudio de la acción jurídica.

En este punto somos claros, el jurista analiza el derecho sin negarlo, él manda el cumplimiento del sistema normativo y en este sentido legitima lo ya legalizado.

Visto así, no podemos dejar de lado el problema de la interpretación de la norma, si entendemos el derecho como un conjunto de actos comunicativos dirigidos a una fuente hacia receptores a través de medios individuales y de

---

<sup>2</sup> FERRARI, Vincenzo. Derecho y sociedad. Elementos de sociología del derecho. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2006.

<sup>3</sup> WEBER, Max. Economía y sociedad. México: Fondo de Cultura Económica. 2002.

masa. Entre más se multiplican las interpretaciones de lo jurídico, más cambios se dan en el orden social, aumentando la contingencia.

Y si a esto agregamos el papel de la cultura, es decir, entender el derecho como una mediación cultural, llegamos a que el problema es la hermenéutica jurídica en un campo donde existen pluralidades interpretativas, cada quien interpreta a su acomodo lo normativo, esto lleva a la pérdida de la eficacia simbólica de lo jurídico.

Inventamos el mundo del derecho para disminuir la contingencia frente a las expectativas sociales y lograr la cohesión y el anhelado orden social, pero con los problemas de codificación y decodificación de lo jurídico lo contingencial empieza a desbordarse. El sistema jurídico no es ordenado debido a que no disminuye la contingencia. Podemos decir que en el mundo de la sociedad de la información, vivimos en la época de la decodificación o en medio de un nihilismo jurídico.

El derecho funciona, suponiendo que la persona que sufre la decisión negativa lo asume con expectativa cognitiva (es la verdad y no puede negarse), si la decisión del juez es negada, aparece el conflicto y se incrementa la contingencia. En este marco de ideas, el derecho puede lograr la paz, pero también la guerra, dado que permite solucionar los conflictos, aunque en ningún momento logra eliminar el conflicto, tal como lo revela el problema de los aplazados-desplazados. Es muy cierto que al entender la normatividad de los desplazados, podamos usar la comparación del derecho como un fármaco, que en su acepción etimológica, fármaco significa medicina y veneno, es decir, que en dosis muy elevadas, la medicina se convierte en veneno, tal como ocurre con el derecho y en particular con el conjunto normativo de los aplazados-desplazados.

Entonces, ¿cómo puede medirse la eficacia del derecho? Definitivamente podemos hacerlo por lo que el derecho obtiene. Teniendo mucho cuidado de no caer en el problema de una justicia dramatúrgica, que obtienen resultados más por el poder de las exigencias mediáticas que por la disminución de la contingencia.

En este marco de ideas prestadas del universo conceptual de la sociología del derecho, así como después de analizar el conjunto de normas y sentencias de la Corte Constitucional, y seguros de la inconstitucionalidad existente, matizada por la debilidad de la hoja escrita frente a los poderes reales imperantes en el escenario de los protoestados a la sombra del leviathan colombiano, adquieren

pertinencia los conceptos socio- jurídicos asumidos por Pierre Bourdieu<sup>4</sup> que entiende el derecho como formalismo e imposición hegemónica de los detentadores de poder y la norma como eufemismo e imposibilidad para los oprimidos.

Empecemos con una pregunta que hace Bourdieu: ¿Qué es una norma? Es una conducta, es una regla. Estos conceptos fuera del campo del derecho tienen otros significados, la norma es una técnica de decodificación. La norma es norma en cuanto se generaliza una costumbre y se legitima. Las conductas se normalizan socialmente y se vuelven normas. La sociedad es la que sanciona cuando las conductas están por fuera de sus preceptos. El campo del derecho se diferencia del campo social en que las normas y sus linderos son escritos. Lo escrito es el reflejo de las conductas sociales. El derecho universaliza, eterniza, y reproduce las fuerzas de los mecanismos sociales. Una de las tareas del derecho es legitimar. La necesidad de la escritura es registrar las conductas. El concepto fue bien entendido por Foucault<sup>5</sup> que lo veía como el archivo, y Harvey Suárez <sup>6</sup> lo plantea así:

“Se configura así un archivo, un conjunto regulado de criterios y procedimientos que determinan cuales son las voces autorizadas para hablar del tema, de qué es posible hablar, cuáles son los mensajes que permanecen, cuáles son marginales, quién acopia y pone en circulación ciertos discursos”

El derecho tiene una rigidez, lo cual crea problemas, porque su origen es social y debería ir a la par de las sociedades. A continuación, algunas características del campo del derecho según Bourdieu:

**El derecho se presenta como universal.** Es una paradoja tomada de la ciencia, por que se es universal hasta cierto punto. Principio bastante cuestionable de la ciencia. Como construcción social niega tal pretensión. Lo que sucede es que utiliza esta pretensión para legitimarse. Marx afirmaba que, la construcción del derecho era para legitimar el poder. La universalidad del derecho es relativa, lucha y vela por la propiedad privada. No es universal porque está ligado a los procesos históricos y a la situación social de un país. El problema es hasta dónde es universal y hasta dónde no lo es.

---

4 BOURDIEU, Pierre. Poder, derecho y clases sociales. Desclee de brouwer, Barcelona, 2002.

5 FOUCAULT, Michel. Respuesta a una pregunta. Almagesto, Buenos Aires, 1991.

6 SUÁREZ, Harvey. Algunas reflexiones para comprender la formación del desplazamiento forzado como un campo de saber, poder y subjetividad. En: Op. cit. P. 172.

**El juridicismo.** Es algo muy cercano al estructuralismo, es decir, el intelectualismo en el campo jurídico. Porque si el derecho surge de unas relaciones prácticas, de unas conductas sociales, tiende a volverse más técnico e incomprensible. Esa forma social termina siendo un elitismo dentro del campo. Por tanto, se habla de hermenéutica, y de quien hace las interpretaciones y de su legitimación. La pregunta es si el derecho tiene pretensiones de ciencia, ésta no tiene interpretaciones homogéneas, y casi siempre triunfa la juridicidad sobre la práctica jurídica.

**Los agentes del campo jurídico.** ¿De dónde aparece, cuál es su trayectoria, a qué juega esta cerca de los nombres de las instituciones? Siempre ha tenido una institución que lo legitima, el derecho siempre ha pertenecido a las diversas escuelas que lo solicitan como propio. Es el campo de donde el simbolismo se encuentra con el término “Doctor”, conducta legitimada en el habitus de la sociedad colombiana. El campo más rico, junto con el político, es el jurídico por sus actos simbólicos. El ejercicio del derecho es pensar normativamente.

**La jerarquía.** Es decir, la creación de instituciones que legitiman el poder.

Las conductas sociales obedecen más a las regularidades que a las reglas jurídicas. De la interiorización de la regla dentro del habitus depende la obediencia y la eficacia (legitimidad). La eficacia del derecho supone entonces un acuerdo previo de los resultados esperados de la juridicidad. La certeza del derecho depende de la explicación y el entendimiento de las prácticas sociales y su relación con las reglas. Superación del lenguaje cosificado para legitimar acciones. Superar máximas como “la ley es la ley”.

La preocupación de Bourdieu siempre estuvo enfocada a develar los mecanismos sutiles y dulces de la dominación e imposición social. Lo vemos en los análisis que realiza desde todas las perspectivas sociales y en particular sobre el concepto de legitimidad. Bourdieu demuestra cómo se impone la legitimidad a partir de diversos mecanismos de dominación, los cuales tienden a ser suaves e invisibles para los dominados.

El derecho es uno de los campos donde más lucha se da, en especial para determinar qué es lo jurídico y en dónde se encuentra su razón, visto así, este campo termina siendo una de las quimeras sociales que esconde las relaciones de dominación expuestas en forma jurídica. La hegemonía de los poderosos

se manifiesta en la normatividad, y el cambio de la misma es el cambio de los bloques hegemónicos de dominación<sup>7</sup>.

Por tanto, el derecho se ubica como un campo específico, donde se dan los poderes de determinar qué es lo legal y qué es lo no legal como lo menciona Ángela Santamaría.<sup>8</sup>:

“Puesto que la práctica científica jurídica constituye el establecimiento del monopolio y el poder de nombrar, en caso del desplazamiento forzado por la violencia se ve claramente como el «derecho de desplazados», se construye desde las posiciones teóricas hegemónicas, las cuales buscan desconocer las garantías legales de la población en situación de desplazamiento frente a intereses geoestratégicos y macroeconómicos del Estado colombiano”.

De lo anterior se desprende que una cosa es el formalismo y otra la realidad que evidencian las familias desplazadas en la periferia de Santa Marta. El acceso a los beneficios del Estado es prácticamente una odisea, es casi nulo. La mayoría de desplazados se ven obligados a recurrir a intermediarios quienes son quienes se benefician como líderes en acción del conocimiento de las normas que cobijan a estas personas. Así mismo, los trámites y el proceso para el cumplimiento de la ayuda humanitaria, son engorrosos y en ocasiones difíciles de cumplir.

La palabra y lo eufemístico de la misma se ven reflejadas en la ayuda humanitaria, palabras como vajilla, kit de aseo, kit de primeros auxilios encierran simbólicamente las limitaciones de la norma frente a un fenómeno que nadie quiere ver. Podemos decir que los desplazados son los visibles invisibles, que naufragan en el formalismo de lo legal y vegetan en el eufemismo de ser desplazados y nombrados como tales y de ser tratados como desplazados.

La no aplicabilidad de la norma y la imposibilidad del retorno han convertido a las familias de desplazados en una fuente permanente de conflicto social. El crecimiento de la prostitución, de la delincuencia, el incremento del maltrato intrafamiliar y todos los conflictos posibles derivados del hacinamiento y de bajas condiciones socioeconómicas, hacen ver el fenómeno como una espiral de miseria interminable.

---

7 García, Andrés (Ed). Poder, derecho y clases sociales. Desclee, Bilbao, 2001, p. 38.

8 Moreno, Álvaro. Pierre Bourdieu. Introducción elemental. Panamericana Editorial, Bogotá, 2003, p. 95.



Por último, las vías de la tutela y la movilización social de los desplazados surgen como alternativas de contrapoder hegemónicas, y como una opción para hacer que la norma represente las verdaderas necesidades de los desplazados, tal como ha venido ocurriendo.

El problema es que mientras siguen las interpretaciones, las decodificaciones y las hermenéuticas que terminan siendo herméticas, la población desplazada se encuentra en condiciones lamentables.

Esta situación está directamente relacionada con el problema de la elaboración de políticas públicas. Analicemos detenidamente cómo se presenta el proceso de respuesta por parte del Estado mediante la formulación de dichas políticas.



## **CAPÍTULO IV. DESPLAZAMIENTO Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

### **DEL APLAZAMIENTO A LA POSTERGACIÓN ESPERANZADA**

El tema del desplazamiento forzado se refleja en una variedad de documentos jurídicos que dejan ver la transición y el tratamiento que el Estado colombiano y que los gobiernos en particular le han dado a este fenómeno social.

Se debe destacar que la temática de desplazamiento representa una piedra angular en términos de políticas y de normatividad misma, puesto que no existía y sólo ahora empieza a edificarse un complejo de herramientas que permiten abordar el tema en el escenario de un Estado Social de Derecho.

Al hecho de que el fenómeno del desplazamiento forzado sea reciente como marco de discusión política (como se ha mencionado), debe sumarse que la materia de política pública, es quizás la rama de conocimiento y estudio de la disciplina de la Ciencia Política más reciente, lo cual quiere decir que el análisis de las políticas de población en situación de desplazamiento, es un abordaje en el cual apenas se están empezando a motivar investigaciones, estudios que generen una visión crítica a la respuesta del Estado y a la misma pregunta, el por qué y para qué es importante evaluar la acción pública.

En este orden de ideas, este capítulo tiene como propósito presentar un análisis que tenga en consideración aspectos de tipo teórico y práctico, con respecto a la discusión acerca de las políticas públicas y con respecto a la respuesta concreta que se ha dado al fenómeno del desplazamiento en el marco del conflicto forzado que afronta el territorio nacional.

### **POLÍTICA PÚBLICA: MAPEO HISTÓRICO Y ABORDAJE EPISTEMOLÓGICO**

La necesidad de evaluar la acción pública, se enmarca en la década de los sesenta, en el territorio norteamericano; las diferentes disciplinas del conocimiento: economía, sociología y ciencia política, se dieron a la tarea de saber cómo, cuándo y con qué resultados se estaban llevando a cabo las acciones del Estado, uno que empezaba a conformarse como Estado de bienestar en el marco de las posguerras mundiales.

A partir de estas primeras iniciativas, nacieron dos vertientes del análisis de la política pública. La primera es de origen francés y la segunda de origen anglosajón; grosso modo, la primera se basa en los procesos de concertación que se dan en la etapa de volver una problemática en un hecho político; se concentra en saber la transición de sociedades tradicionales a sociedades modernas y cómo repercute esto en la sectorización, por tanto en las demandas que el Estado recibe por cada uno de los sectores que representan un sector determinado. Mientras que la segunda se concentra en verificar el cumplimiento de los programas que plantea la política pública.

Según la propuesta de análisis de origen anglosajón, en la década de los setenta se estableció el análisis de la política pública basado en la secuencialidad, es decir, se parte del hecho de que al hacer las políticas públicas, se deben seguir ciertos pasos:

- \* Agenda
- \* Discusión
- \* Decisión
- \* Implementación
- \* Evaluación

Su seguimiento permite saber si efectivamente se están cumpliendo sus objetivos. Este tipo de análisis sigue vigente, puesto que permite considerar cada paso, teniendo en cuenta cada uno de los actores, las instituciones y las acciones públicas que se han realizado alrededor o en respuesta al tema en particular.

Para entender mejor la propuesta analítica de origen francés: Pierre Muller, quien es uno de los mayores representantes de dicha corriente, expone que entre más se sectorice una sociedad, mayor será la necesidad de analizar la relación entre las acciones de las instituciones públicas. Por tanto, ***hacer política es hacer políticas públicas***.

En este orden, algunas de ellas tendrán como objetivo mediar y dar soluciones a las problemáticas surgidas por las anteriores políticas que obedecían a un sector<sup>1</sup>. Este punto se refleja claramente en el caso de la política pública para reincorporación y la política pública para desplazamiento forzado.

---

<sup>1</sup> MULLER, Pierre. Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. INNOVAR, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales. Universidad Nacional. 1998.

En el caso colombiano el análisis de las políticas públicas, es un estudio de relativa novedad, ya que sólo en el contexto de los cambios económicos, políticos que empiezan a gestarse en la década de los noventa: Constitución de 1991, apertura económica, descentralizaciones, es donde se abre el campo académico de análisis, formulación y evaluación de políticas públicas.

Los autores más destacados, quienes han dejado publicaciones que orientan su estudio son: André Noel Roth y Carlos Salazar Vargas. El primero hace una claridad explicativa al tema de las políticas públicas:

“Toda acción gubernamental se desarrolla para y a través de los actores sociales. Son seres humanos quienes la conciben, la deciden y la implementan e igualmente los destinatarios de ella, directa o indirectamente son personas<sup>2</sup>”.

De acuerdo con este andamiaje histórico sucinto, actualmente se tienen en cuenta las siguientes conceptualizaciones:

“La política pública puede ser entendida como el conjunto de acciones, estrategias, planes, programas y proyectos u omisiones asumidas parcial o totalmente por entidades gubernamentales o estatales, y que tiene como propósito modificar una situación percibida como socialmente insatisfactoria, en tanto que desconoce o vulnera los derechos, intereses o valores colectivos considerados como necesarios, deseables u objetos de especial protección<sup>3</sup>”.

Por tanto:

“Se reconoce la política pública como el resultado de las relaciones, negociaciones, acuerdos, presiones, al interior de las organizaciones sociales complejas con diversos actores sociales y políticos<sup>4</sup>”.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS: TRES FORMAS DE ASUMIR EL ESTADO**

Para comprender lo anterior, es necesario acercarse a las tres grandes posturas teóricas relacionadas con el Estado y su relación con las políticas públicas. La

---

2 ROTH, André. Las políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora, 2004, p. 26.

3 SUÁREZ, Morales, Harvey Danilo. Cartilla para la capacitación a funcionarios del ministerio publico y Comités departamentales de atención a población desplazada. Defensoría del Pueblo. ACNUR. 2003.

4 VARGAS, A. Notas sobre el Estado y las políticas públicas. Almudena, Bogotá, 1999.

primera se compone por aquellas teorías centradas en la sociedad, las cuales explican que son las relaciones entre grupos o individuos las que determinan la elección de las políticas desarrolladas por el Estado, por consiguiente éste es dependiente puesto que no tiene la capacidad ni el impacto necesario sobre sus agentes para desarrollar una política pública.

La segunda, se compone por aquellas teorías centradas en el Estado. Sostiene que son los decisores políticos quienes determinan cuáles y en qué orden deben llevarse a cabo las acciones públicas. Guarda un enfoque de corte burocrático, ya que concibe que las competencias y los conflictos entre los tecnócratas son los propiciadores del accionar público.

Al contrario del primer enfoque, el Estado es independiente de los conflictos entre grupos e individuos de la sociedad; los cambios sociales, económicos, culturales no tienen mayor influencia en la acción gubernamental.

Por último, la tercera está conformada por teorías mixtas. Uno de los autores más importantes es Jean Claude Thoenig; las teorías que lo componen guardan correspondencia al afirmar que ni la sociedad ni el Estado son del todo dependientes o independientes; al contrario, entre ellos, existe más allá de unas relaciones, unas interrelaciones y socios de una acción que buscan beneficios a una necesidad particular. Esta postura es la que más se emplea para el análisis e implementación de las políticas públicas en las últimas dos décadas. Entre las teorías que la sustentan, se encuentra el neocorporativismo, la teoría del análisis de redes, y la teoría neoinstitucional, entre otros.

La teoría neocorporativista se entiende como:

“Un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias, no competitivas organizadas de manera jerárquica y diferenciadas a afectos funcionales, reconocidas y autorizadas por el Estado, que les concede deliberadamente el monopolio de la representación dentro de sus categorías respectivas<sup>5</sup>”

En este enfoque, la política pública es el resultado de la negociación entre el Estado y los representantes de los grupos sectoriales.

---

5 MENY, Yves y Thoenig, Jean Claude. Las políticas públicas. Ariel, Barcelona, 1999, p. 66.

Otra teoría dentro de las mixtas, se conoce como la teoría de redes; las redes son el conjunto de relaciones entre una serie de actores. Allí no se ve tan claramente la diferenciación entre sociedad y Estado, puesto que son redes, que entre sus interrelaciones están sujetas a cambios constantes. Por tanto, se concibe la política pública como el resultado de interrelaciones donde cada uno de los actores tiene algún tipo de influencia, por ello se verá como acción gubernamental.

Por último, se hace alusión a las teorías de enfoque neoinstitucionalista, el cual como su nombre lo plantea, tiene como objeto principal las instituciones.

“Las instituciones son tanto un factor de orden como de construcción de sentido para las acciones realizadas por los actores<sup>6</sup>”.

En este enfoque se sitúa la vertiente francesa, citada anteriormente. En el caso de la política pública para desplazamiento forzado, se podría decir que se ha tratado de un enfoque de teorías mixtas, aunque en algún momento se podría analizar como las teorías centradas en la sociedad, ya que ha sido ésta la impulsora de las acciones que el Estado ha determinado en materia de desplazamiento forzado. Se cumple la afirmación que reitera: en pocos casos la política pública se trata de una única decisión; al contrario se trata de un conjunto de decisiones, que van ajustándose mediante un plano temporal y espacial.

En el caso específico de las políticas públicas relacionadas con el desplazamiento forzado en el contexto nacional, los instrumentos de tipo jurídico han sido unas de las acciones que han ajustado lo que hoy se plasma como política pública; se requiere que el Estado vea cierto problema como un asunto político y esto tiene una alta relación con el tipo de gobierno que esté vigente, puesto que la interpretación de un problema como político, estará de alguna u otra forma supeditado a los planes de gobierno. En otras palabras, la política pública depende de que una situación subjetivamente existente, pase a ser una situación objetivamente considerada.

## **CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Desde un enfoque de derechos, la política pública debe entenderse como un instrumento para la realización de los derechos de la población que constituyen el correlato de las obligaciones del Estado, es decir, la política pública no existe

<sup>6</sup> ROTH, André. Op.Cit P. 37.

naturalmente en la realidad sino que se trata de una construcción social. De manera específica, la política pública en relación con la población desplazada debe partir del reconocimiento que las personas, desplazadas internamente, han sufrido una violación de sus derechos humanos como consecuencia del incumplimiento de un deber del Estado. Por tanto, es deber del Estado proteger a la población para el cese de la violación y generar las condiciones necesarias para que se restablezcan sus derechos.

De acuerdo con lo anterior, las políticas públicas, de cualquier tema, se encuentran reflejadas en documentos, en leyes, en decretos, en resoluciones, acuerdos y circulares que determinan una acción administrativa específica. Además de estas herramientas, se cuenta con las sentencias de la Corte Constitucional, que son sin duda uno de los elementos más categorizantes para el análisis de las políticas públicas concentradas en este fenómeno.

No sobra reiterar que el bloque de constitucionalidad debe ser el marco a seguir de toda acción política y de toda acción pública. Lo anterior se resume, en que las políticas públicas se concentran en normas jurídicas de diferente jerarquía; y así mismo, se expresan en planes, programas o proyectos promovidos en distintos niveles del orden gubernamental. En otras palabras, entre la política pública y los mecanismos legales y reglamentarios, existe una relación estrecha que tiene gran tensión si se observa el alcance del contenido de los derechos y las posibilidades con las cuales cuenta para lograr los máximos beneficios.

En circunstancias específicas, el derecho puede ser el motor de las acciones, pero así mismo puede ser el que contiene una serie de restricciones para beneficiar a un mayor número de personas, dadas las restricciones que deben enfrentarse. Se evidencia una situación problemática en el hecho que la norma se vuelva la primera forma para alcanzar el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

En cuanto a los elementos a poner en consideración para el análisis de la política pública, es necesario saber cuál sería el escenario ideal para la proposición, la creación, la ejecución y la evaluación de una política pública, que pretende mejorar el acceso a los derechos promulgados en la Constitución Política de un país gobernado bajo el sistema democrático. Se espera que las fuentes de la política pública, deban ser las fuentes primigenias y constitucionales legítimas, en este caso, debería ser la Constitución Política; pues es en ella que se restablecen las reglas básicas de las relaciones sociales que se encuentran en un escenario particular en términos políticos, sociales, culturales y económicos.



Por tanto, éstas son las que deben permitir que se cumplan los derechos de todos los ciudadanos. El fin último de la política pública para población desplazada es, precisamente, la superación de la condición de desplazamiento.

En este orden de ideas, debe cumplir un ciclo lógico: el primer momento, se refiere a la formulación de la política que significa la creación, reformulación o derogación de la misma, ahí puede dotarse de fortaleza jurídica el conjunto de herramientas que pretende aplicar el Gobierno; en el segundo momento, se hace referencia a la adjudicación de algunos órganos o los competentes; el tercer momento, significa saber los financiamientos necesarios y de qué manera se obtendrán los mismos; el cuarto momento, se refiere a la evaluación y control en la ejecución de esta política. Este ciclo se fortalece en el poder de los actores sociales, públicos y privados que también tienen la facultad de tener una participación responsable en la ejecución y control de las políticas públicas, o sea, que se basa en un reconocimiento del enfoque de las teorías mixtas.

Si se inicia desde los conceptos planteados, la política pública de desplazamiento en Colombia, puede analizarse desde distintas perspectivas. Sin duda analizar cada una de las acciones de las instituciones responsables podría ser una vía óptima. Sin embargo, para los propósitos de este trabajo investigativo, la propuesta es analizar cuáles han sido las claves dinamizadoras de la política y en qué consisten las fortalezas y debilidades de la misma.

Sin duda, un marco de política pública, lo sugiere la Sentencia T-025 mencionada; allí se plantea que deben existir las políticas, pero también un sustento viable para la realización de las mismas.

“... la coherencia exige que si el Estado crea un derecho prestacional específico por vía de una ley, prevea que debe contar con los recursos para garantizar su goce efectivo y con la capacidad institucional para atender la demanda de servicios generada por la creación de ese derecho específico [...]”.<sup>7</sup>

La cita sugiere que el Estado ha demostrado una debilidad para poner en marcha aquello que él mismo ha diseñado. Por ello, la Corte Constitucional fue la encargada de señalar aquello que deberían hacer las instituciones, así que debe medir los alcances de la política pública, aunque entre sus facultades no se encuentra el hecho de modificarlas.

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. MP Manuel José Cepeda. 22 de enero de 2004.

La sentencia da una orden de ejecución compleja al Estado. Lo cual significa que debe beneficiarse a todas las personas en situación de desplazamiento, la totalidad del aparato estatal debe actuar de manera coordinada, también deben garantizarse los espacios de participación.

Lo anterior se traduce en que es la propia justicia la que está haciendo las tareas de dinamizar los procesos políticos que garanticen los derechos de la población en situación de desplazamiento.

En este orden de acontecimientos, la Sentencia T-025 significó el avance más importante en materia de lineamientos y dio paso al Plan Nacional de Atención a Población Desplazada. Donde, entre otros, se crean los comités territoriales encargados de elaborar el Plan Integral Único (PIU), el cual, en muchos casos, no fue realizado, y los que se hicieron aún no se han empezado a ejecutar.

La situación anterior se explica porque dentro de las entidades territoriales existe una alta rotación de funcionarios y se trata más de un tema de cumplimiento, que de un asunto de responsabilidad política.

Así mismo, es importante entender que para los mecanismos existentes tomen vigencia y debida apropiación de la población beneficiaria de dichas medidas, se requiere de una mayor difusión y un lenguaje más influyente, donde no exista limitación de acceso por falta de información o por incomprensión de los contenidos de la misma. De acuerdo con el informe dado por el Contralor General de la Nación, existen deficiencias de información y de acceso a la misma<sup>8</sup>.

Para ilustrar la situación anterior, es pertinente admitir que existe una serie de beneficios que pueden reclamar las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado, pero éstos exigen gran cantidad de requisitos, que en muchos de los casos, la gente no puede cumplir.

En el caso del Registro Único de Población desplazada, éste se niega en no pocos casos. Las Sentencias T-006/09, T-1095/08, T-787/08, T-605/08, hacen referencia a la negación para inscripción a dicho registro, lo cual lleva a que las personas no reciban las ayudas respectivas. Estas sentencias representan un llamado para que los funcionarios encargados de esta tarea, partan de la presunción de la buena fe de quien hace la declaración que está en condición de desplazamiento.

---

<sup>8</sup> Foro. Desplazamiento humano Forzado. 12 de abril de 2007. Bogotá.

Otro ejemplo se demuestra en los casos de titulación de tierras, regulado por la Ley 387 en el Artículo 19, según el cual, el INCODER tiene la obligación de llevar el registro de los predios rurales abandonados por las personas que han sido víctimas de violencia.

El Registro Único Gubernamental de Patrimonio, evidencia dos factores preocupantes para el control de las políticas públicas en materia de territorio; el primer factor es que no se pone a consideración la reglamentación de los patrimonios urbanos; el segundo, es la falta de un análisis de contexto, por ejemplo, muchos de los títulos de propiedades rurales se encuentran a nombre del hombre cabeza de familia, quien en no pocos casos, fue asesinado.

Estos dos factores demuestran que la asignación presupuestal no cuenta con la suficiente proyección, caracterización seria y concienzuda de la población. Mientras esto suceda, la asignación será un paquete de acciones que no cobran sentido en el restablecimiento de derechos de las personas en situación de desplazamiento.

En el análisis de tipo presupuestal que les confiere a las políticas públicas para población desplazada, no deben desconocerse, que por vía de la sentencia T-025, a más de 20 entidades se les ha adjudicado presupuestos específicos para la debida atención a la población.

Sin embargo, esta investigación considera que la asignación de presupuesto, no garantiza una calidad de atención, ni pertinencia de la misma, puesto que no existe una medida que permita establecer cuál debe ser la magnitud de recursos económicos que se verían como suficientes, ya que no existe un estándar internacional que nos permita medir la dimensión de los esfuerzos.

En esta misma lógica, la asignación de recursos, sin detenernos en el problema de la magnitud, puede estar utilizándose de forma errónea. Las entidades del gobierno tienen un desconocimiento de la política y de la jurisprudencia que los respalda.

## **APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA DESPLAZADOS: ENTRE LA FRAGMENTACIÓN Y LA OMISIÓN**

Sin duda, una de las mayores dificultades que se presenta para la ejecución efectiva de la política sobre desplazamiento y para el análisis de la misma, se concentra en que no hay una integralidad entre las acciones que deben hacer

las entidades gubernamentales, es más, al interior de las mismas entidades, los funcionarios públicos desconocen los tratamientos y los procedimientos pertinentes para la atención eficaz a las necesidades de los desplazados; no hay coherencia entre el fin de la política y los medios que emplea para alcanzarlos.

La falta de coordinación demuestra una debilidad en el cumplimiento de las funciones asignadas al sistema nacional de atención a población desplazada, pues es deber de este sistema coordinar las funciones de las 20 instituciones. Así mismo, es responsabilidad de este sistema garantizar la puesta en marcha de políticas y programas; el problema no es la carencia de medidas para atender al fenómeno del desplazamiento, el problema es que las medidas adoptadas son insuficientes para propiciar el sentido final que debería inspirar la política: la situación duradera, eliminando la condición de desplazamiento.

Así las cosas, las entidades del gobierno dan un tratamiento indiferenciado y asumen esta obligación como la asumen con cualquier otra clase de población vulnerable. Esto deja un sesgo, pues cada una de las poblaciones requiere un tipo de atención y de soluciones específicas.

Para argumentar lo anterior, se cita el informe presentado por ACNUR<sup>9</sup>, el cual reconoce que las políticas no pueden ser las mismas de aquellas que están dirigidas a personas en situación de pobreza, puesto que el problema de las personas en situación de desplazamiento va mucho más allá.

En cuanto a las fases de atención que están consignadas para la población en situación de desplazamiento, la atención humanitaria es ante todo un deber del Estado, y no debe ser visto como un problema de asistencialismo sino como una acción directa del órgano que debe durar mucho más que tres meses simplemente.

De acuerdo con el análisis de políticas y programas como el de restablecimiento, se encuentra que las personas en situación de desplazamiento no han encontrado las garantías para éste y para el reasentamiento digno.

Los procesos de restablecimiento no se encuentran bajo los parámetros de voluntariedad, de dignidad y de seguridad. Y esto ocurre porque las personas en situación de desplazamiento que retornan o se restablecen en ciudades como

---

<sup>9</sup> ACNUR. Introducción, conclusiones y recomendaciones del balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia. 2002-2006.

Santa Marta, lo hacen como única opción y sin planearlo mucho, es decir, no existe un acompañamiento acertado por parte del Estado.

La política no puede quedar reducida a la designación de recursos para que las personas en situación de desplazamiento lleven a cabo proyectos productivos. Estos proyectos buscan que a partir de un capital semilla, pueda crearse una microempresa o se establezca un comercio de carácter independiente, o sea, insertarlos en una economía informal.

En la fase de reubicación, se debe comprender, que reubicar no se trata de trasladar de un lugar a otro; por el contrario, la política debe tener en cuenta procesos de retornos y reubicación, “donde se establezcan términos de acceso a la tierra, la creación de empleo y la distribución de ingresos y oportunidades”.<sup>10</sup>

Según la Defensoría del Pueblo:

“Los esfuerzos de las entidades del Estado que deben velar por la propiedad de la tierra de la población en situación de desplazamiento, siguen siendo mínimos e ineficaces<sup>11</sup>”.

En respuesta a esto, la política pública, con relación al territorio debe asumir que el territorio significa mucho más que un espacio solamente físico. El suelo significa ingresos a la economía, también poder de dominio social y político, y sobre todo, desde un punto de vista sociológico, un modo de vida, una pertenencia y una cosmovisión.

A la luz de estas etapas de atención a la población en condición de desplazamiento, la pregunta es: ¿cuándo abandona su condición de desplazamiento?

De acuerdo con la postura teórica de Money, existen tres criterios que pueden ponerse a consideración para argüir la cesación de la situación de desplazamiento; el primero se refiere a que hayan cesado las causas que conllevaron al desplazamiento;<sup>12</sup> el segundo hace referencia cuando se han

---

10 PARTRIDGE, William. ( Editor) Reasentamiento en Colombia. Banco Mundial. ACNUR. Corporación Antioquia Presente. Bogotá, 2000.

11 Defensoría del Pueblo, documento presentado en la audiencia de la Corte Constitucional del 29 de junio de 2005.

12 MONEY, E. Bringing the End into Sight for Internally Displaced Persons”, Forced Migration Review, 2003.

dado las soluciones de restablecimiento o retorno efectivo. Y el tercer criterio es cuando las necesidades y vulnerabilidades propias de los desplazados internos, ya no existen.

El caso colombiano se centra en el segundo criterio, así que las variables de restitución y restablecimiento son los puntos más importantes a tener en consideración en el momento de establecer si una persona ha dejado la situación de desplazamiento.

La Sentencia T-602 de 2003 de la Corte Constitucional que establece los criterios para la cesación de la condición de desplazado, en la misma, se contrarrestan los riesgos de empobrecimiento y exclusión social, se promueve el acceso a la tierra, se plantea acceder al empleo en condiciones dignas, se precisa la necesidad de ofrecer soluciones de vivienda, atención médica-asistencial integral, nutrición adecuada y educación; todo esto con miras a que el hogar sea capaz de generar ingresos y, por último, el hogar del desplazado pueda contar con una participación política efectiva. Lo anterior, lo constata la Sentencia T-719/08, lo cual deja bastante claro que el estado de desplazado no depende del paso del tiempo, sino de una condición material.

De acuerdo con lo anterior, se reconoce que en los últimos años se ha avanzado en la tarea de establecer una política pública que comprometa al Estado y a la sociedad, pero se sigue presentando un inmenso vacío en lo que se refiere a indicadores de resultado, falta claridad conceptual de atención diferenciada, pues pareciera que ejecutamos acciones con el objeto de cumplir una directiva jurídica, mas no lo hacemos por sentirnos comprometidos y portadores de ideas que ayuden a la reconstrucción práctica de una vida digna en el reconocimiento de los derechos vulnerados y los derechos a la reparación.<sup>13</sup>

Para finalizar este capítulo, y abocarnos a la revisión de la evidencia empírica, citamos la Corte Constitucional, donde la política pública debe ser coherente en un doble sentido: coherentes frente al fin y frente a la capacidad de respuesta, es decir, debe garantizar los mecanismos para ser ejecutada y precisar metas que pretenden lograrse en un tiempo determinado.

“Para garantizar los derechos, se necesita una infraestructura de servicios y un fortalecimiento de la institucionalidad que supere la mirada de la atención asistencialista y se preocupe por una restitución de los derechos”.

---

13 Cátedra Manuel Ancizar. Desplazamiento Forzado en Colombia. Impactos psicosociales del desplazamiento forzado. Unidad 4. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2007.

Es necesario que las personas que se encuentren en situación de desplazamiento actualmente, restituyan sus derechos y sean partícipes de procesos de verdad y reparación.

Se hace énfasis en la política pública, que dentro de la población en situación de desplazamiento, la perspectiva de género y de protección a niños y niñas, debe ser analizada con la debida pertinencia, puesto que niños y niñas presentan otro tipo de daños que también deben ser reparados por las acciones que promueve dicha política.

Para hacer un seguimiento eficaz de la política pública y del debido cumplimiento del Estado de sus compromisos, es pertinente mencionar algunas de las preguntas que deben abordarse desde los distintos ámbitos del conocimiento: para saber: qué, quiénes, cómo y por qué se va hacia una dirección. ¿Cuántos y quiénes reciben el beneficio de la política pública?, ¿cuáles son las necesidades que se han suplido y cuáles faltan por suplir?, ¿qué están recibiendo las personas en situación de desplazamiento y cómo ha sido el proceso de apropiación?, ¿cuáles son los mecanismos de participación que se han llevado a cabo? Por último: ¿Lo que se está haciendo por parte del Estado y la sociedad civil, si ha tenido repercusiones en el goce efectivo de derechos?

Debe reconocerse que crear políticas cuando las situaciones problemáticas persisten es complejo, puesto que no ha habido una transición y se siguen presentando, cada día nuevos casos, que exigen nuevas respuestas desde el Estado hacia las personas en situación de desplazamiento.

Pese a la aclaración anterior, el hecho de aterrizar el fenómeno a una realidad tangible que tiene una cifra, un espacio, un tiempo, un nombre determinado, significa que el desplazamiento está dejando de ser algo “común” que se naturaliza en el imaginario colectivo, para volverse un objeto de conocimiento que requiere de una posición de vanguardia, con el fin de no dejar pasar el detalle más mínimo, el cual podría dar una pista de cómo y desde dónde dar respuestas y alternativas a este fenómeno que se entreteje entre las relaciones de poder que están ligadas a una razón histórica, económica de un proyecto de país, ya que sería irónico decir Nación.

Ahora dirigiremos nuestra atención a la evidencia empírica, la cual sustenta nuestras argumentaciones.



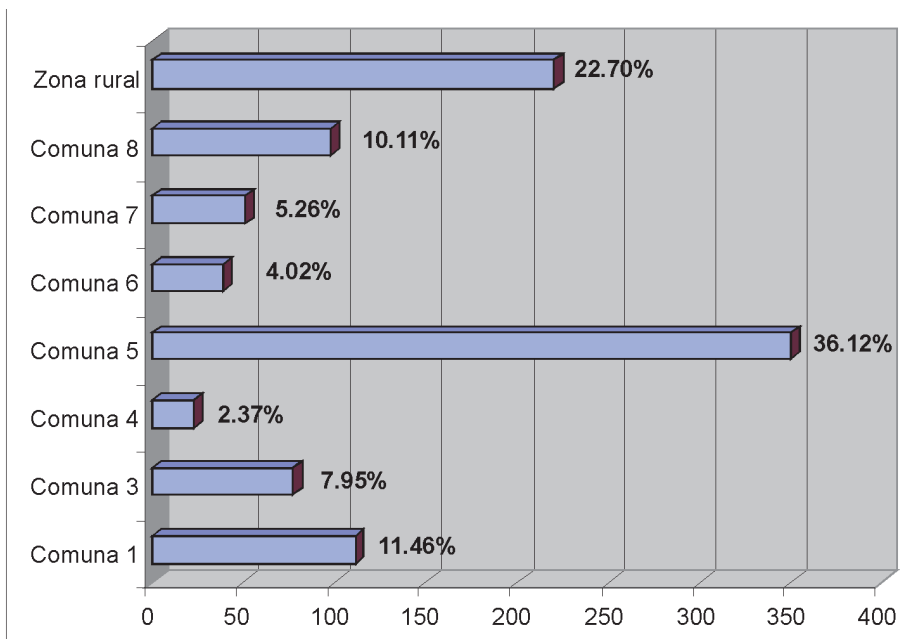


## CAPÍTULO V. LOS RESULTADOS

### CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS FAMILIAS ENCUESTADAS

**TABLA 1.**  
**DISTRIBUCIÓN POR COMUNAS DE LAS FAMILIAS encuestadas**

COMUNA	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Comuna 1	111	11,46%
Comuna 3	77	7,95%
Comuna 4	23	2,37%
Comuna 5	350	36,12%
Comuna 6	39	4,02%
Comuna 7	51	5,26%
Comuna 8	98	10,11%
Zona rural	220	22,70%



La mayor concentración de familias desplazadas se encuentra en la comuna cinco, al nororiente de la ciudad, que incluye una amplia franja semi-urbana y tres cerros, los cuales se encuentran poblados predominantemente por familias

en situación de desplazamiento forzado. La gran concentración de personas en esta comunidad acarrea conflictos de cohabitación, hacinamiento que generan gran preocupación, además situaciones propias del crecimiento demográfico abrupto en una ciudad.

La elección de esta comuna por parte de un gran número de familias llegadas a la ciudad en condición de desplazados, puede tener explicación en dos circunstancias, fundamentalmente: a) la posibilidad que ofrecían los cerros como nuevos espacios de asentamiento, toda vez que anteriormente no habían sido considerados como lugares para la construcción de vivienda, debido a la inseguridad geológica y a la dificultad de acceso a servicios públicos. b) la disponibilidad de terrenos de bajo valor, no urbanizados en la periferia de los barrios que ya se encontraban constituidos.

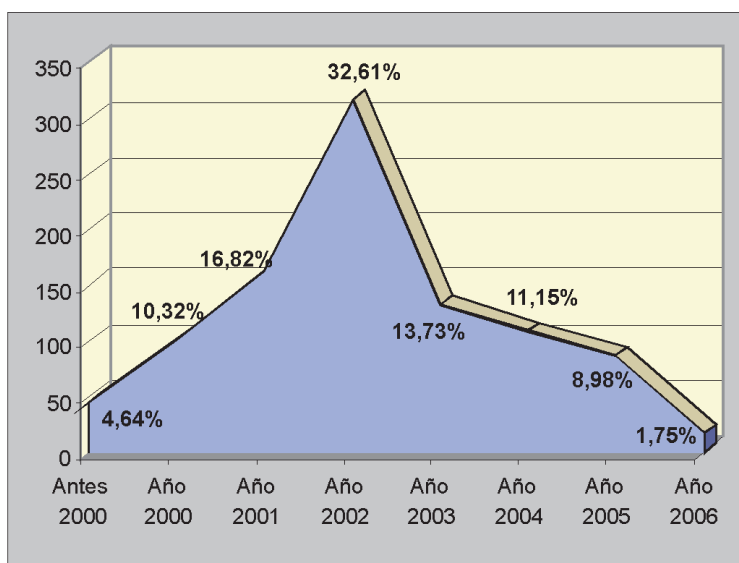
Las viviendas son ranchos, por tanto carecen de vías de acceso, servicios públicos y saneamiento básico.

La zona rural del Distrito alberga la segunda población más grande de familias en situación de desplazamiento. Comprende veredas ubicadas al norte de la ciudad, que se extienden a lado y lado de la Troncal del Caribe, desde los corregimientos de Tigrera y Bonda, en las inmediaciones del casco urbano, hasta los límites con el Departamento de la Guajira, en el municipio de Palomino. Las veredas con más alta concentración de personas desplazadas son Calabazo, entre los kilómetros 18 y 21, y Don Diego, entre los kilómetros 54 y 58.

Las comunas 1 y 8, ubicadas en la parte sur del casco urbano, albergan también un importante grupo de estas familias. Las demás son comunas pequeñas en donde se registra la presencia de personas desplazadas también. Sólo en la comuna dos, que comprende el centro de la ciudad, no se encontraron familias viviendo en esta situación.

**TABLA 2. CLASIFICACIÓN DE FAMILIAS SEGÚN AÑO DE DESPLAZAMIENTO**

<b>AÑO</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>PORCENTAJE</b>
A. de 2000	45	4,64%
2000	100	10,32%
2001	163	16,82%
2002	316	32,61%
2003	133	13,73%
2004	108	11,15%
2005	87	8,98%
2006	17	1,75%

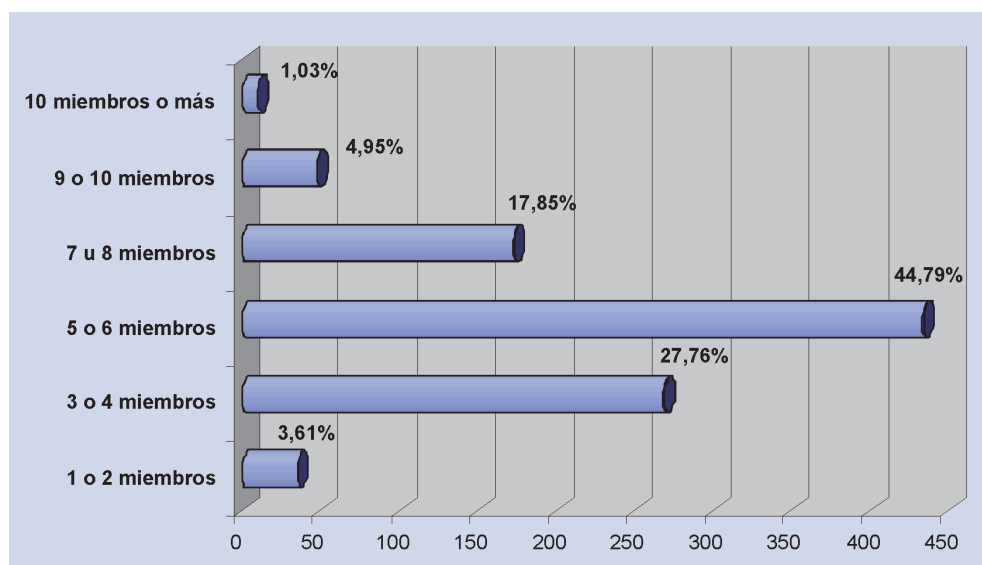


Desde el punto de vista numérico, el fenómeno del desplazamiento fue poco notorio hasta finales de 1999. A 31 de diciembre de ese año, el número de familias y personas registradas era reducido. El fenómeno empezó a acrecentarse a partir de 2000 y tuvo su mayor crecimiento en 2002, año en el cual el porcentaje de familias registradas superó el acumulado en los años anteriores. A partir de 2003 el porcentaje fue decreciendo.

Los resultados de la encuesta reflejan de manera fidedigna, el comportamiento del fenómeno durante los últimos seis años y es coherente con las cifras registradas en el Sistema de Información de la Población Desplazada de la Presidencia de la República.

**TABLA 3. CLASIFICACIÓN DE FAMILIAS SEGÚN NÚMERO DE MIEMBROS**

NÚMERO DE INTEGRANTES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
1 o 2 miembros	35	3,61%
3 o 4 miembros	269	27,76%
5 o 6 miembros	434	44,79%
7 u 8 miembros	173	17,85%
9 o 10 miembros	48	4,95%
10 miembros o más	10	1,03%

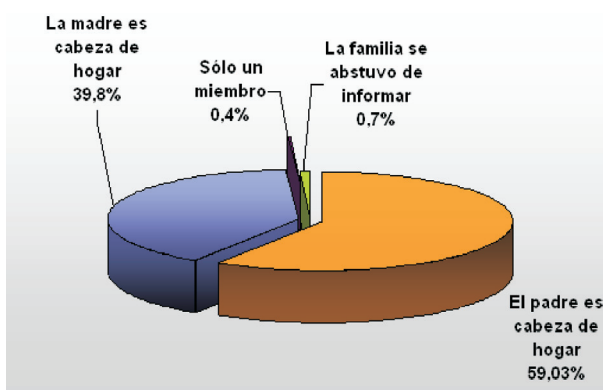


El número predominante de miembros por familia es cinco o seis. Esta cifra coincide con el promedio general de personas por familia, que es de 5,43. Esto debido a que el número total de personas reportadas por las 969 familias encuestadas fue de 5.267.

Si se aplica, a la población, el promedio anterior sobre el cual se trabajó en la investigación, que fue de 14.228 familias, el número de personas desplazadas que va desde 1999 a 2005 según el CODHES en Santa Marta es de: 76.957, cifra muy aproximada a la aceptada por diferentes organizaciones, incluida la entidad gubernamental Acción Social.

**TABLA 4. CLASIFICACIÓN DE FAMILIAS SEGÚN CABEZA DEL HOGAR**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
El padre	572	59,03
La madre	386	39,83
Familias con un único miembro	4	0,41
Se abstuvieron de informar	7	0,72
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

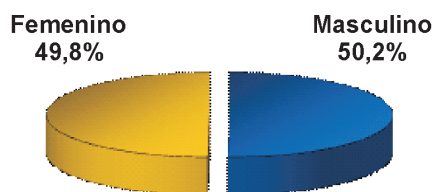


Aunque predominan las familias que tienen al padre como cabeza de hogar, es bastante alto el porcentaje de familias en las cuales es la madre quien cumple este rol. Tal como lo muestran otros estudios, las mujeres también resultan especialmente afectadas en los casos de desplazamiento forzado, ya que con alguna frecuencia los hombres abandonan la familia o son quienes son asesinados fruto de la violencia que lleva al desplazamiento.

Este dato deja dilucidar, que las familias al ser desplazadas, se enfrentan a una nueva dinámica dentro de su vida privada y su colectiva, puesto que la madre debe asumir roles que, tradicionalmente, habían sido adjudicados al padre. Así mismo, ella debe conseguir un medio de supervivencia y salir del hogar. Por tanto asume múltiples responsabilidades que debe aprender. El resto del grupo familiar debe adaptarse.

**TABLA 5. CLASIFICACIÓN DE PERSONAS DE ACUERDO CON EL SEXO**

SEXO	No. DE PERSONAS	PORCENTAJE (%)
Masculino	2642	50,2
Femenino	2625	49,8
<b>TOTAL</b>	<b>5267</b>	<b>100</b>

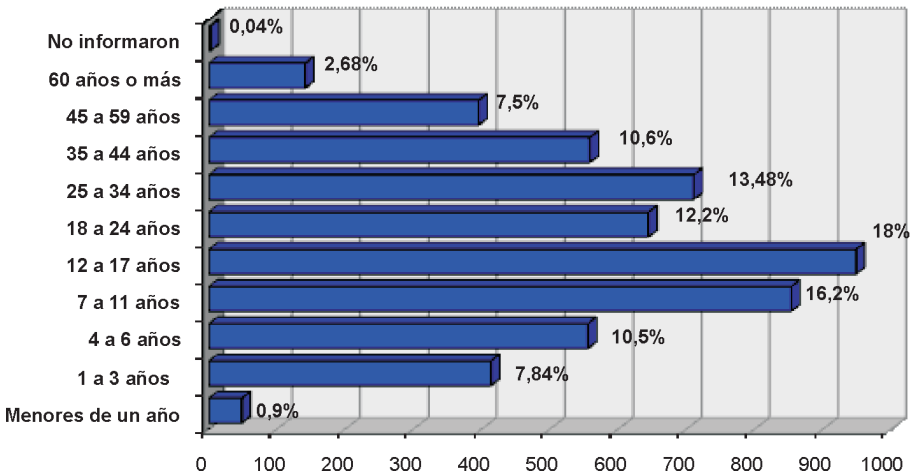


La población de mujeres es muy cercana a la de hombres, lo cual indica que los procesos de victimización han afectado tanto a hombre como a mujeres en igual porcentaje. Sin embargo, es conveniente especificar qué tipos de acciones violentas caracterizan a cada grupo según el sexo. De acuerdo con las

dinámicas de la guerra, cada uno de los procesos de terror y de generación de miedo para desplazar a las personas son distintas dependiendo precisamente de su sexo.

**TABLA 6. CLASIFICACIÓN DE PERSONAS SEGÚN SU EDAD**

RANGOS DE EDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE
		%
Menores de un año	48	0,91
1 a 3 años	413	7,84
4 a 6 años	555	10,54
7 a 11 años	853	16,20
12 a 17 años	948	18,00
18 a 24 años	644	12,23
25 a 34 años	710	13,48
35 a 44 años	558	10,59
45 a 59 años	395	7,50
60 años o más	141	2,68
No informaron	2	0,04
<b>TOTAL</b>	<b>5267</b>	<b>100</b>



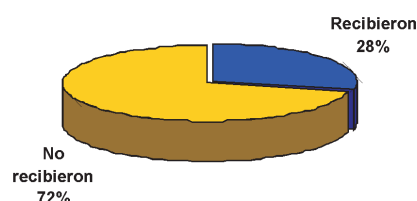
Un poco más de la mitad de la población desplazada (53,5%) está constituida por personas menores de edad, siendo el rango de doce a diecisiete años el de mayor número de personas, seguido del rango de siete a once años.

Estas cifras muestran no sólo que niños y niñas conforman la gran mayoría de la población víctima del desplazamiento forzado, sino que buena parte de la población desplazada está por fuera de la edad económicamente productiva. Teniendo en cuenta este resultado, es necesario considerar en los procesos educativos y en los de atención sicosocial, que los niños y las niñas necesitan para recuperar sus sueños, fortalecer sus lazos afectivos, además superar sus miedos y temores; por tanto es vital narrar sus historias y así construir nuevos futuros. Si se olvida este proceso, se perpetúa una sociedad del miedo y de procesos inconclusos que no permiten la construcción de una nueva vida individual y social.

## AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA

**TABLA 7. ALBERGUE TEMPORAL O AUXILIO DE ARRENDAMIENTO**

<b>COMPORTAMIENTO DE LA AYUDA</b>	<b>FRECUENCIA</b>	<b>PORCENTAJE %</b>
La recibieron	274	28,28
No la recibieron	695	71,72
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>



Tres cuartas partes de las familias en situación de desplazamiento, actualmente asentadas en el Distrito de Santa Marta, no recibieron del Estado, albergue temporal o auxilio de alojamiento por los tres meses siguientes al hecho del desplazamiento como lo contempla la normatividad vigente. Sólo la cuarta parte restante tuvo la suerte de recibirlo.

Lo anterior indica que este derecho, establecido legalmente, sólo se le hizo efectivo a una pequeña parte de la población desplazada que se encuentra viviendo en el Distrito. Además, a muchas de las familias que recibieron la ayuda, ésta no les fue proporcionada oportunamente; algunas las recibieron meses o incluso años después, con lo cual se perdió el carácter de ayuda de emergencia.

Llama la atención que pese a la flagrante violación de este derecho, las familias afectadas asentadas en Santa Marta no lo hayan demandado, como sí lo hicieron familias en otras ciudades o poblaciones del país. Vale la pena

destacar que en los documentos de evaluación de políticas y programas para la población en condición de desplazamiento, resaltan que el programa que mejor ha cumplido con sus objetivos es aquel de atención de emergencia. No obstante, los datos que arroja este estudio permiten cuestionar la ejecución de esta atención.

**TABLA 8. ELEMENTOS PARA DORMIR**

COMPORTAMIENTO DE LA AYUDA	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Recibieron	590	60,89
No recibieron	379	39,11
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

Aunque la mayoría de familias recibieron elementos para dormir, el número de las que se quedaron sin esta ayuda fue bastante alto. Por otra parte, si se tiene en cuenta que a la mayoría de las familias que la recibieron, ésta no les satisfizo sus necesidades reales y además, no se les dio albergue ni auxilio de arrendamiento; bien puede concluirse que la ayuda humanitaria de emergencia en lo relativo al alojamiento fue bastante precaria y que el Estado estuvo muy lejos de haber hecho efectivo el reconocimiento de este derecho.

**TABLA 9. UTENSILIOS DE COCINA**

COMPORTAMIENTO DE LA AYUDA	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Recibieron	550	56,76
No recibieron	419	43,24
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

El 43% de las familias desplazadas no recibió utensilios de cocina, además los que lo recibieron, no los recibieron de manera oportuna. Es pertinente resaltar, que todas y cada una de las ayudas humanitarias de emergencia, son y deben llegar a todas las personas que han sido víctimas del desplazamiento forzado. Por ello, el Estado no debe quedar satisfecho con dar la ayuda a un porcentaje que supere la mitad de las víctimas. El Estado sólo cumplirá su deber en el momento en que las ayudas explícitas en su política y en cada una de las sentencias, se hagan efectivas para la totalidad de las víctimas.



TABLA 10. ASISTENCIA ALIMENTARIA

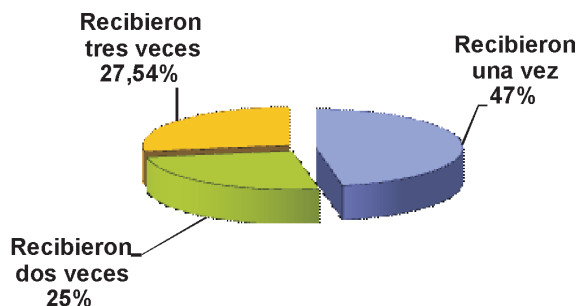
COMPORTAMIENTO DE LA AYUDA	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Recibieron	777	80,19
No recibieron	192	19,81
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

A pesar de que la ayuda alimentaria resultó ser la de mejor comportamiento en relación con las demás, una quinta parte de las familias se quedó sin ésta. Muchas familias de las que la recibieron, manifestaron que algunos de los alimentos proporcionados no cumplían con las condiciones mínimas de calidad y que en algunas ocasiones se vieron obligadas a desecharlos por la mala calidad de los mismos.

La denuncia planteada, tiene un componente de gravedad y de alerta por dos razones fundamentales. La primera, se debe tener plena conciencia de que se trata de alimentos a seres humanos, por tanto necesita de un proceso de verificación de calidad, de tal manera que no afecte la salud de las personas que vayan a ingerirlos. Es indispensable que exista una organización entre todas las entidades que se involucre en este proceso, lo cual repercute en la segunda razón de alerta: el Estado es responsable de que la políticas proclamadas se cumplan y una política no es una asistencia, ni un favor; es una obligación en cumplimiento de derechos de todos y cada uno de sus ciudadanos.

TABLA 11. No. DE VECES AYUDA ALIMENTARIA. FAMILIAS QUE LA RECIBIERON

COMPORTAMIENTO DE LA AYUDA	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Recibieron una vez	366	47,10
Recibieron dos veces	197	25,35
Recibieron tres veces	214	27,54
<b>TOTAL</b>	<b>777</b>	<b>100%</b>



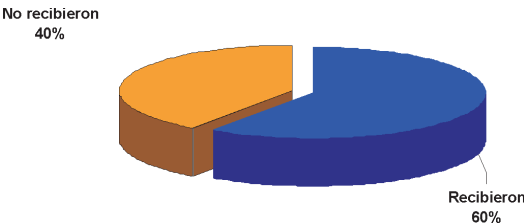
No obstante que la mayor parte de la población recibió ayuda alimentaria, sólo una minoría se hizo a ella de manera completa, esto es, durante tres meses, tal como está legalmente establecido. Además, no a todas las familias que la recibieron completa ésta les fue proporcionada oportunamente, en un buen número de casos demoró meses y en algunos casos años, por lo cual no cumplió la función de ayuda humanitaria de emergencia.

Si bien en este aspecto se presenta un mejor balance en relación con el alojamiento, no podría afirmarse que hubo efectividad por parte del Estado en el cumplimiento de su deber legal con la población en situación de desplazamiento.

Aunque en una menor proporción, también frente a este derecho, se presenta una vulneración por parte del Estado.

**TABLA 12. ELEMENTOS DE ASEO**

COMPORTAMIENTO DE LA AYUDA	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Recibieron	578	59,65
No recibieron	391	40,35
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>



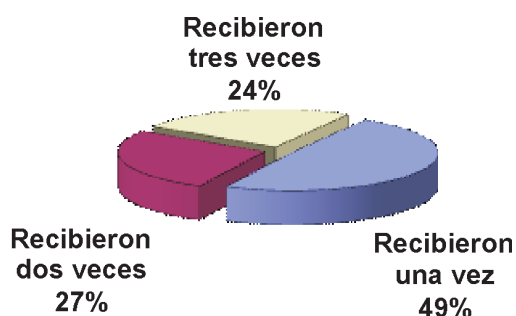
Sólo un poco más de la mitad de las familias en situación de desplazamiento recibieron elementos de aseo. Las demás no contaron con esta ayuda.

El porcentaje de familias que reconoce haber recibido elementos de aseo frente al porcentaje que reconoce haber recibido ayuda alimentaria, es notoriamente menor.

Es probable que muchas familias consideraron los elementos de aseo como parte de la ayuda alimentaria, por ello no lo reconocen. A esta confusión pudo contribuir el hecho de que los llamados elementos de aseo en realidad son muy escasos y por lo general se entregan, casi siempre, con los alimentos.

**TABLA 13. No. DE VECES QUE RECIBIERON ELEMENTOS  
DE ASEO. FAMILIAS QUE LOS RECIBIERON**

COMPORTAMIENTO DE LA AYUDA	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Recibieron una vez	283	48,96
Recibieron dos veces	156	26,99
Recibieron tres veces	139	24,05
<b>TOTAL</b>	<b>578</b>	<b>100</b>



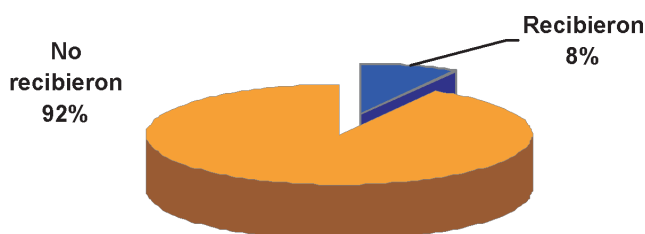
De las familias que contaron con elementos de aseo como parte de la ayuda humanitaria de emergencia, sólo una cuarta parte los recibió completos, es decir, durante tres meses como lo establecen las normas.

Se observa que la distribución porcentual de las familias, según el número de veces que recibieron elementos de aseo, es muy similar a la distribución según el número de veces que recibieron ayuda alimentaria. Esto vendría a confirmar que las familias que reconocen haber recibido la ayuda alimentaria, muy seguramente también recibieron, al menos en gran parte, los elementos de aseo, sólo que los consideran como parte de aquella.

No obstante la anterior salvedad, podemos constatar que para la gran mayoría de las familias el derecho no se hizo efectivo, más aún si se tiene en cuenta que con mucha frecuencia la ayuda no se proporcionó oportunamente, y los elementos entregados carecían de condiciones mínimas de calidad.

**TABLA 14. ATENCIÓN PSICOSOCIAL**

COMPORTAMIENTO DE LA AYUDA	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Recibieron	81	8,36
No recibieron	888	91,64
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>



Este derecho, fundamental en la ayuda humanitaria de emergencia, sólo fue efectivo para unas cuantas familias. La inmensa mayoría de la población en situación de desplazamiento no tuvo ayuda alguna para afrontar el trauma ocasionado por la violencia y el desarraigo.

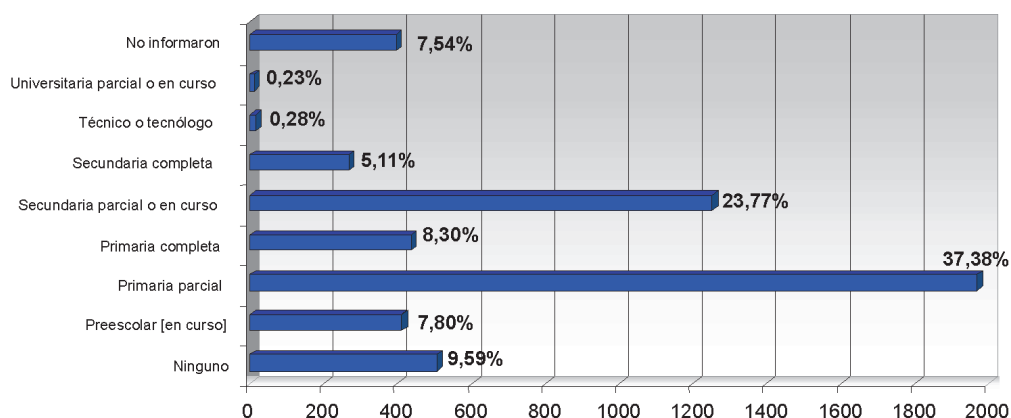
La ausencia de esta ayuda, esencial para que el desplazado logre superar el trauma, explica en buena parte el temor al retorno manifestado por la inmensa mayoría de las familias. Las experiencias de carácter internacional demuestran que las personas en esta situación, merecen y requieren de un acompañamiento sicosocial de parte del Estado, para así tener posibilidades de restablecer sus condiciones de vida.

Es importante recordar que el prefijo sico se refiere al aspecto subjetivo del individuo y social, al individuo dentro de un colectivo en el cual se relaciona, y es a partir de estas relaciones que le da sentido a la vida y reconstruye su identidad.

## EDUCACIÓN

**TABLA 15. CLASIFICACIÓN DE LAS PERSONAS SEGÚN NIVEL DE ESCOLARIDAD**

NIVEL DE ESCOLARIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Ninguno	505	9,59
Preescolar (en curso)	411	7,80
Primaria parcial o en curso	1.969	37,38
Primaria completa	437	8,30
Secundaria parcial o en curso	1252	23,77
Secundaria completa	269	5,11
Técnico o tecnólogo	15	0,28
Universitaria parcial o en curso	12	0,23
No informaron	397	7,54
<b>TOTAL</b>	<b>5267</b>	<b>100</b>

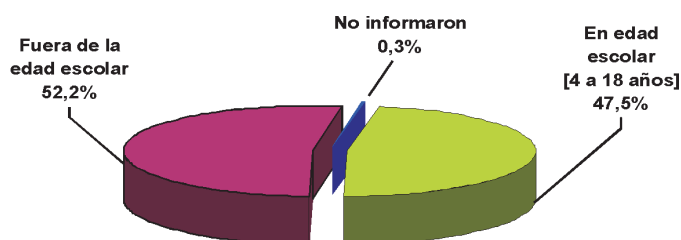


Los niveles de escolaridad alcanzados por la gran mayoría de la población en situación de desplazamiento son bajos. Una décima parte no ha ido a la escuela y algo menos de las cuatro décimas, sólo cursaron estudios parciales del nivel primario. Menos del 6% ha logrado terminar el nivel secundario y solamente una de cada 200 personas ha logrado acceder a la educación intermedia o superior.

De acuerdo con esto, es indispensable que la comunidad educativa de municipios, con dinámicas de expulsión y recepción de personas, en condición de desplazamiento, reciban un proceso de formación para contar con estrategias de atención a población que retoma la vida escolar. Es necesario que tanto directivos como docentes no sólo conozcan los procesos para matricularlos, sino que estén conscientes de los retos pedagógicos y de las condiciones sicoafectivas de niños y niñas que llegan a la institución educativa.

**TABLA 16. CLASIFICACIÓN DE PERSONAS SEGÚN EDAD DE ESCOLARIDAD**

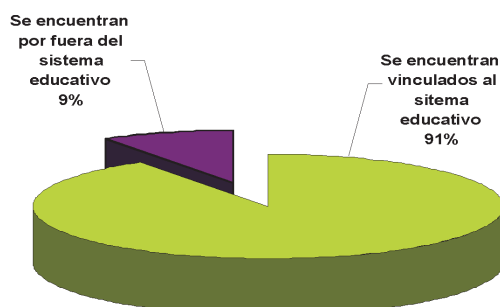
SITUACIÓN	No. DE PERSONAS	PORCENTAJE (%)
En edad escolar [4 a 18 años]	2501	47,48
Fuera de la edad escolar	2749	52,19
No informaron	17	0,32
<b>TOTAL</b>	<b>5267</b>	<b>100</b>



Casi la mitad de la población en situación de desplazamiento se encuentra en edad escolar, lo cual indica la ingente necesidad de que el Estado le haga efectivo el derecho a la educación.

**TABLA 17. CLASIFICACIÓN DE PERSONAS EN EDAD ESCOLAR SEGÚN SU VINCULACIÓN AL SISTEMA EDUCATIVO**

SITUACIÓN	No. DE PERSONAS	PORCENTAJE (%)
Vinculadas al sistema educativo	2274	90,92
Por fuera del sistema educativo	227	9,08
<b>TOTAL</b>	<b>2501</b>	<b>100</b>



Un poco menos de la décima parte de las personas en edad escolar se encuentra por fuera del sistema educativo. Los 227 casos encontrados entre las familias encuestadas corresponden a 166 de ellas, lo cual indica que existen familias con más de un miembro que no se encuentra dentro del sistema educativo.

**TABLA 18. RAZONES DE LA DESESCOLARIZACIÓN**

RAZONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Carecen de recursos o niños y niñas se ven obligados(as) a trabajar.	94	56,63
Niños y niñas desertaron o no tienen interés en estudiar.	49	29,52
Niños y niñas tienen discapacidad, enfermedad o problemas de aprendizaje.	10	6,02
No han conseguido cupo o no hay un plantel cerca del lugar donde habitan.	10	6,02
Niños y niñas carecen de documentos exigidos para la matrícula.	3	1,81
<b>TOTAL</b>	<b>166</b>	<b>100</b>

La razón más aducida al responder por qué niños y niñas en edad escolar se encuentren por fuera del sistema educativo, es la carencia de recursos económicos de las familias. Le sigue en importancia la deserción o el desinterés por estudiar. En unos cuantos casos se menciona la falta de cobertura, razones de salud o falta de documentos.

Cuando las familias aducen carencia de recursos económicos, normalmente se refieren a que los planteles educativos se encuentran lejos de sus viviendas, y la asistencia diaria implicaría el pago de transportes que no están en capacidad de costear.

En este sentido podría interpretarse la respuesta como falta de cobertura del sistema educativo. En un número menor de casos se refieren a la carencia de recursos económicos para la compra de útiles escolares, los uniformes e incluso para proporcionar alimentos a los niños y a las niñas.

La deserción se debe, en gran parte de los casos, a la necesidad que tienen niños y niñas de vincularse a alguna actividad productiva. En no pocos casos está relacionada con su “sentimiento de no futuro”, causado por el hecho del desplazamiento.

**TABLA 19. CLASIFICACIÓN DE FAMILIAS SEGÚN DIFICULTAD PARA INGRESAR AL SISTEMA EDUCATIVO**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Tuvieron dificultad para el ingreso	199	20,54
No tuvieron dificultad alguna	770	79,46
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

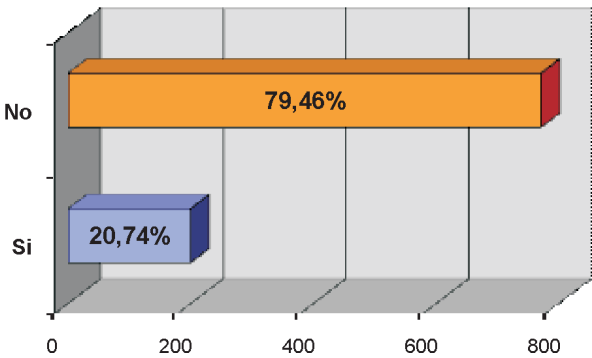
La quinta parte de las familias encuestadas manifestaron haber tenido dificultades para ingresar a niños y niñas al colegio. Éstas tienen que ver, principalmente, con la negativa, de algunos directivos de planteles a autorizar los descuentos que la Ley les otorga a los miembros de familias en situación de desplazamiento.

Es probable que esta problemática se esté presentando por dos factores principales: el primero tiene que ver con las entidades departamentales y gobernaciones, debido a que no se está haciendo un registro adecuado de las personas abocadas a esta situación, ya que son las instituciones educativas

las que los atienden. En consecuencia, si no existe un registro y un informe estadístico pertinente, no podrán realizarse los desembolsos especificados por Ley.

El segundo factor tiene que ver con los casos de discriminación de niños y niñas por pertenecer a familias desplazadas, los cuales fueron muy pocos, lo cual indica que en las comunidades educativas existe sentido de solidaridad y acogimiento.

La siguiente gráfica ilustra la distribución de las familias según hayan tenido o no dificultades para el ingreso de sus hijos e hijas al sistema educativo.



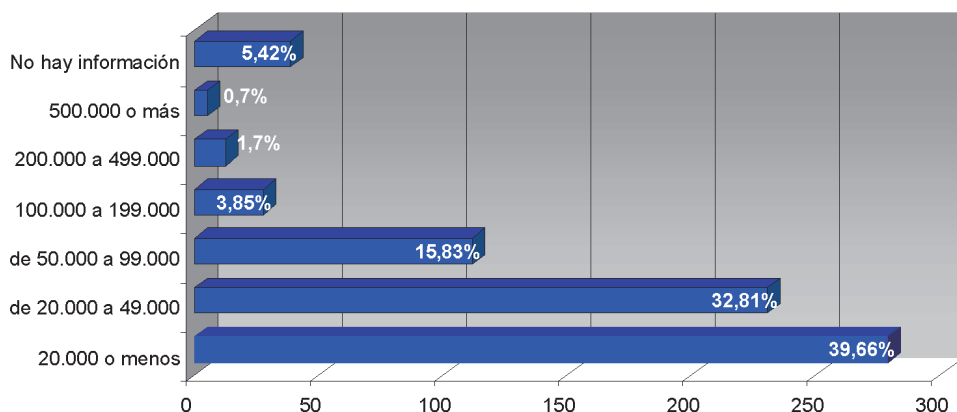
**TABLA 20. CLASIFICACIÓN DE FAMILIAS SEGÚN VALOR PROMEDIO ANUAL POR CADA UNO DE LOS HIJOS E HIJAS**

VALOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
\$20.000 o menos	278	39,66
\$20.000 a \$49.000	230	32,81
\$50.000 a \$99.000	111	15,83
\$100.000 a \$199.000	27	3,85
\$200.000 a \$499.000	12	1,71
\$ 500.000 o más	5	0,71
No hay información	38	5,42
<b>TOTAL</b>	<b>781</b>	<b>100</b>

Sólo a un 39,66% de las familias en situación de desplazamiento, los planteles les cobran por sus hijos e hijas valores mínimos por derechos educativos, es decir, les conceden la exoneración establecida legalmente.



A un 32,81% de las familias, los planteles les hacen rebajas, pero no las exoneran completamente del pago por derechos educativos, lo cual significa que sólo se les reconoce de modo parcial.



Un poco más de la quinta parte de las familias no reciben ningún descuento de parte de los planteles, por tanto ven vulnerado por completo uno de sus derechos legalmente establecidos. Sin duda alguna, el desconocimiento del derecho por parte de algunas instituciones educativas es una de las causas de la deserción registrada.

**TABLA 21. CLASIFICACIÓN DE FAMILIAS SEGÚN CAPACITACIÓN RECIBIDA POR MIEMBROS MAYORES DE 15 AÑOS**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Familias en las cuales alguno de sus miembros ha recibido capacitación	181	18,68
Familias en las cuales ninguno de sus miembros ha recibido capacitación	788	81,32
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

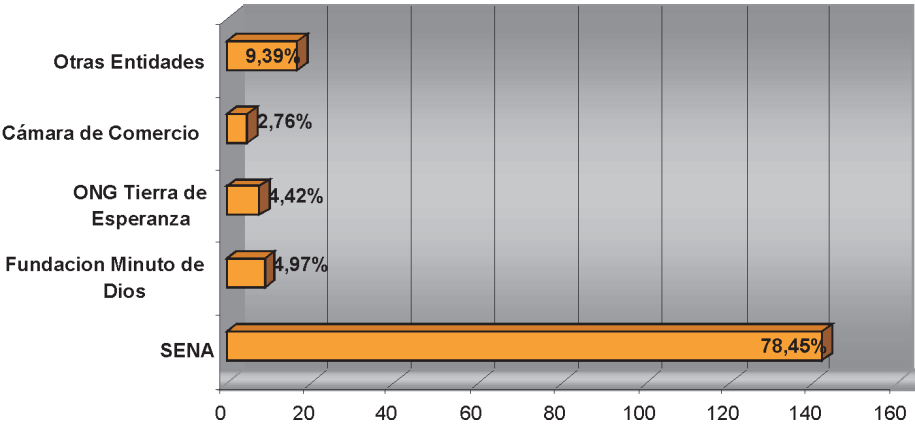
La capacitación de personas mayores de 15 años no cubre la quinta parte de las familias y en cada una de éstas los miembros interesados en recibirla no logran hacerlo.

Esto indica que las capacitaciones que se ofrecen mediante las distintas instituciones oficiales, no logran una cobertura que permita, a las personas en

situación de desplazamiento, capacitarse para su ingreso a la vida laboral o su reinserción a la actividad económica.

**TABLA 22. ENTIDADES QUE HAN PROPORCIONADO CAPACITACIÓN**

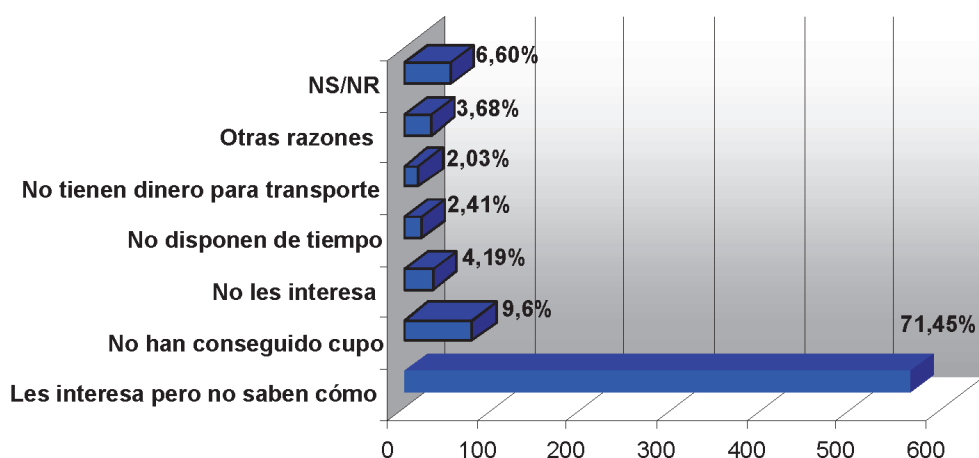
ENTIDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
SENA	142	78,45
Fundación Minuto de Dios	9	4,97
ONG Tierra de Esperanza	8	4,42
Cámara de Comercio	5	2,76
Otras entidades	17	9,39
<b>TOTAL</b>	<b>181</b>	<b>100</b>



El SENA es la entidad con la mayor oferta de capacitación. Las demás entidades, de las cuales la única que la ofrece con auspicio del Estado es la Fundación Minuto de Dios, tienen poca cobertura. La participación de las ONG y otras entidades privadas de ayuda humanitaria en capacitación laboral no llega al 20%.

**TABLA 23. RAZONES POR LAS CUALES NO HAN RECIBIDO CAPACITACIÓN**

RAZÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE(%)
Le interesa, pero no sabe cómo	563	71,45
No ha conseguido cupo	76	9,64
No le interesa	33	4,19
No dispone de tiempo	19	2,41
No tienen dinero para transporte	16	2,03
Otras razones	29	3,68
NS/NR	52	6,60
<b>TOTAL</b>	<b>788</b>	<b>100</b>



La gran mayoría de familias aduce como razón para no haber recibido capacitación su desconocimiento de cómo acceder a programas, lo cual indica que no han recibido información suficiente acerca del tema. Ante la falta de posibilidades de una amplia cobertura, las entidades que ofrecen la capacitación prefieren no hacer difusión amplia de sus programas. Con ello se evitan una demanda que no van a poder atender, pero a la vez privan a muchas personas de la posibilidad de capacitarse.

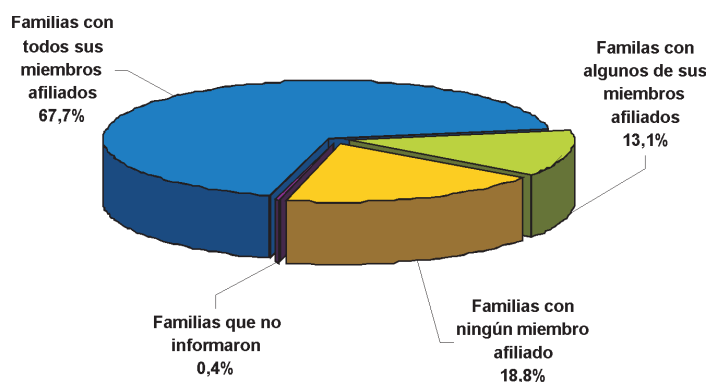
La no consecución de cupos expresada por un significativo porcentaje de familias, se debe a que en las convocatorias no se da a los desplazados preferencia alguna en la admisión, sino que deben disputarse el cupo con otras personas que no se encuentran, como ellas, en condiciones de desventaja.

De acuerdo con lo anterior, se evidencia que las instituciones no cuentan con unos programas específicos para atender a la población desplazada.

## SALUD

**TABLA 24. AFILIACIÓN DE LAS FAMILIAS A SERVICIOS DE SALUD**

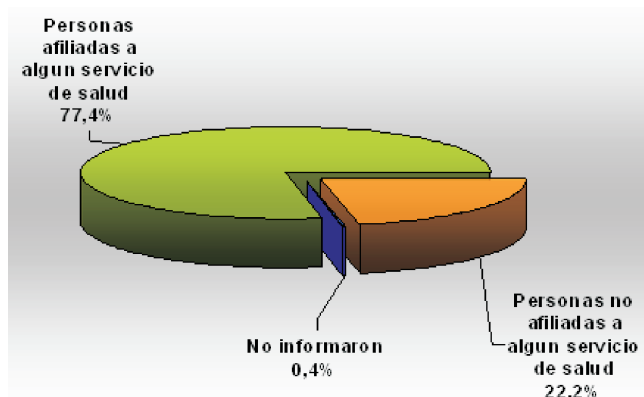
SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Familias con todos sus miembros afiliados	656	67,70
Familias con algunos de sus miembros afiliados	127	13,11
Familias con ninguno de sus miembros afiliados	182	18,78
Familias que no informaron	4	0,41
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>



Casi una tercera parte de las familias carece de servicios de salud, por cuanto ninguno o sólo algunos de sus miembros se encuentran afiliados a una entidad que les garantice la prestación de estos servicios.

**TABLA 25. AFILIACIÓN A SERVICIOS DE SALUD**

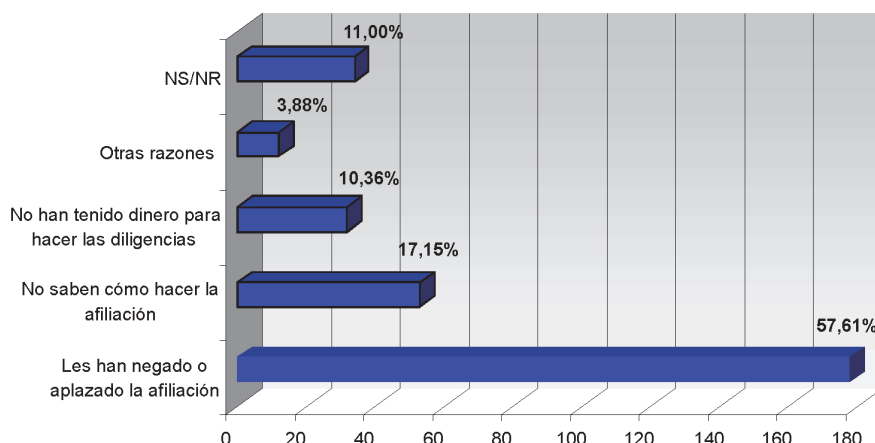
SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Personas afiliadas a algún servicio de salud	4076	77,39
Personas no afiliadas a servicios de salud	1172	22,25
No informaron	19	0,36
<b>TOTAL</b>	<b>5267</b>	<b>100</b>



Las tres cuartas partes de las personas en situación de desplazamiento se encuentran afiliadas a servicios de salud, mientras que la otra cuarta parte no. La proporción de personas no afiliadas es coherente con la de familias en las cuales ninguno o sólo alguno de sus miembros lo está.

**TABLA 26. RAZONES POR LAS CUALES MUCHAS FAMILIAS  
NO HAN AFILIADO A SUS MIEMBROS**

RAZONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Les han negado o aplazado la afiliación	178	57,61
No saben cómo hacer la afiliación	53	17,15
Carecen de dinero para hacer diligencias	32	10,36
Otras razones	12	3,88
NS/NR	34	11,00
<b>TOTAL</b>	<b>309</b>	<b>100</b>

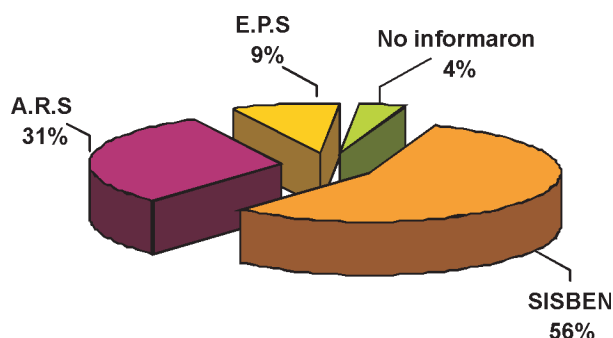


La razón más frecuentemente para que las familias o algunos de sus miembros no se encuentren afiliados a los servicios de salud, tiene que ver con que se les ha negado o aplazado dicha afiliación. Un número menor declara no saber cómo hacerlo o no tener dinero para costear las diligencias correspondientes.

La negación o aplazamiento, refleja una cobertura deficiente, razón principal por la cual este derecho no ha sido efectivo para toda la población desplazada.

**TABLA 27. NATURALEZA DE LAS ENTIDADES DONDE  
ESTÁN AFILIADAS LAS FAMILIAS**

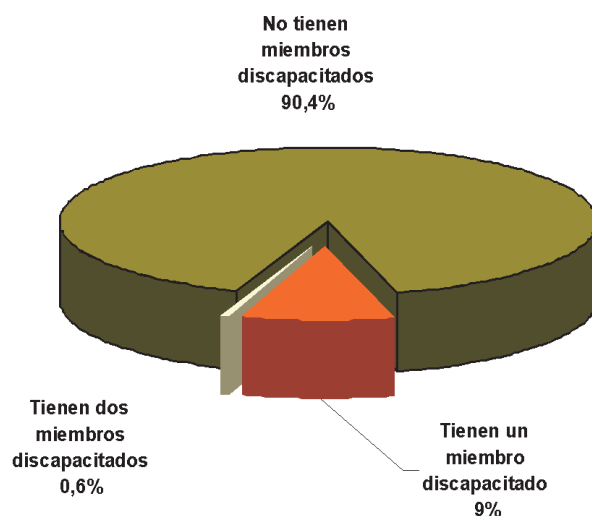
NATURALEZA DE LAS ENTIDADES	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
SISBÉN	439	56,07
ARS	242	30,91
EPS	71	9,07
No informaron	31	3,95
<b>TOTAL</b>	<b>783</b>	<b>100</b>



La mayor cobertura en salud dentro de la población en situación de desplazamiento la tiene el SISBÉN, seguida de las ARS. Las EPS tienen pocos afiliados dentro de esta población, pues normalmente sólo se afilian quienes se encuentran vinculados laboralmente de manera formal.

**TABLA 28. FAMILIAS CON MIEMBROS DISCAPACITADOS**

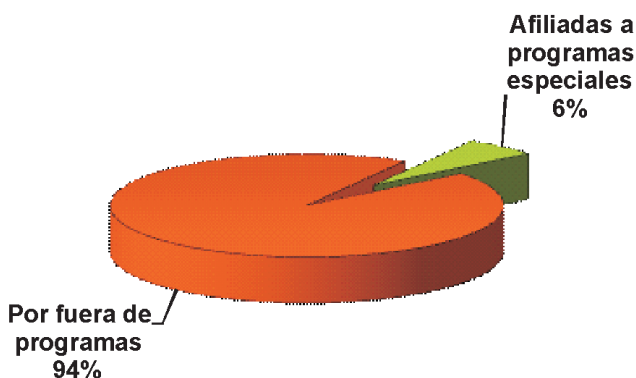
SITUACION	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
No tienen miembros discapacitados	876	90,40
Tienen un miembro discapacitado	87	9,00
Tienen dos miembros discapacitados	6	0,60
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>



Se localizaron 93 familias con miembros discapacitados, seis tienen dos miembros con discapacidad, razón por la cual las personas discapacitadas encontradas fueron 99.

**TABLA 29. PERSONAS DISCAPACITADAS VINCULADAS A PROGRAMAS ESPECIALES**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Se encuentran vinculadas a programas especiales	6	6,06
Se encuentran por fuera de programas especiales	93	93,94
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>	<b>100</b>



La asistencia a personas discapacitadas es muy baja, casi nula. De las seis personas afiliadas sólo tres se encuentran en programas ofrecidos por entidades oficiales, en este caso la Secretaría de Salud Distrital.

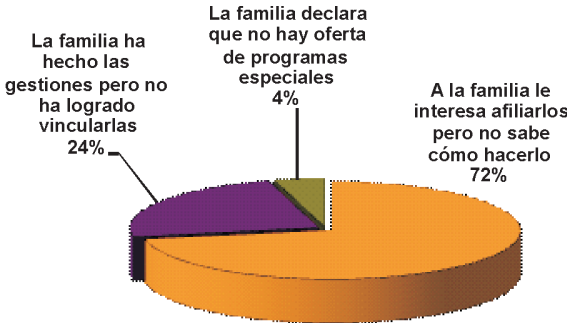
La situación encontrada demuestra una notable desprotección por parte del Estado a personas que además de haber sido víctimas de la violencia son discapacitadas.

**TABLA 30. RAZONES DE LA NO VINCULACIÓN A PROGRAMAS ESPECIALES DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Se encuentran vinculadas a programas especiales	6	6,06
Se encuentran por fuera de programas especiales	93	93,94
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>	<b>100</b>

La mayoría de las familias manifiestan el desconocimiento como razón de la no vinculación de sus miembros discapacitados a programas de atención especial. Sin embargo, un número significativo declara que han efectuado gestiones infructuosas para lograr la atención de los suyos. Unas cuantas dicen

que esos programas no se ofrecen, al menos en el sector donde se encuentran viviendo.



Las dos últimas razones constituyen una revelación de que existe muy poca cobertura del único programa cuya existencia se pudo constatar: el de la Secretaría de Salud Distrital.

**TABLA 31. FAMILIAS CON MIEMBROS DIAGNOSTICADOS CON ENFERMEDAD TERMINAL CERTIFICADA**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
No tienen	949	97,94
Tienen algún miembro diagnosticado	20	2,06
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

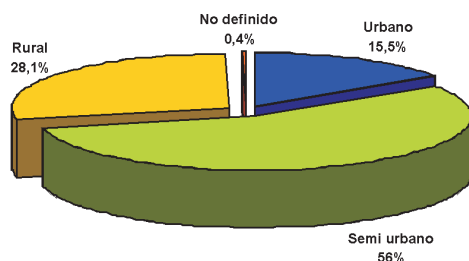
El porcentaje de familias con alguno de sus miembros diagnosticado con una enfermedad terminal es bastante bajo. Aunque la enfermedad terminal no es exclusiva de los adultos mayores, sí es más frecuente en ellos. Por esta razón se resalta la coherencia entre el porcentaje de adultos mayores y el de personas diagnosticadas con enfermedad terminal.

## VIVIENDA Y SERVICIOS PÚBLICOS

**TABLA 32. ENTORNO DONDE SE ENCUENTRAN LAS VIVIENDAS**

ENTORNO	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Urbano	150	15,48
Semi-urbano	542	55,93
Rural	273	28,17
No definido	4	0,41
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100%</b>





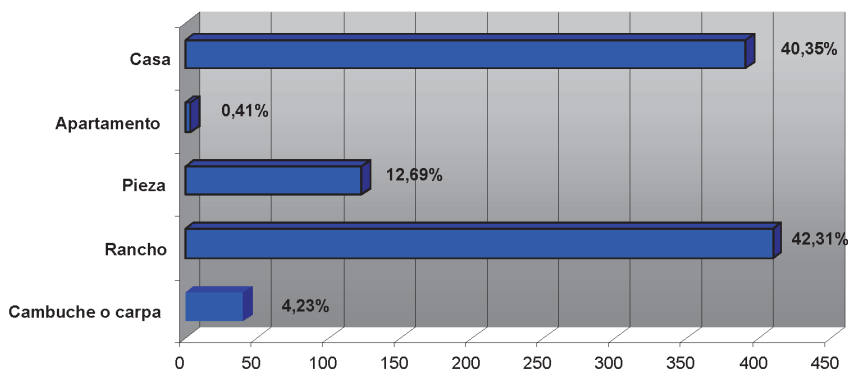
Más de la mitad de las familias asentadas en el Distrito de Santa Marta tienen sus viviendas en un entorno semi-urbano, en la periferia y los cerros de la ciudad, donde la infraestructura urbana es precaria y los servicios públicos son deficientes o inexistentes.

Un poco más de la cuarta parte de las familias tienen sus viviendas en el sector rural, al norte de la ciudad, en las veredas situadas a lado y lado de la Troncal del Caribe. A excepción del fluido eléctrico, no tienen acceso a servicios públicos.

Sólo en una mínima parte tienen sus viviendas en sectores donde existe infraestructura urbana y servicios públicos, aunque con las deficiencias propias de los barrios pobres de la ciudad.

**TABLA 33. TIPO DE VIVIENDA DONDE HABITAN LAS FAMILIAS**

TIPO DE VIVIENDA	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Cambuche o carpa	41	4,23
Rancho	410	42,31
Habitación	123	12,69
Apartamento	4	0,41
Casa	391	40,35
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

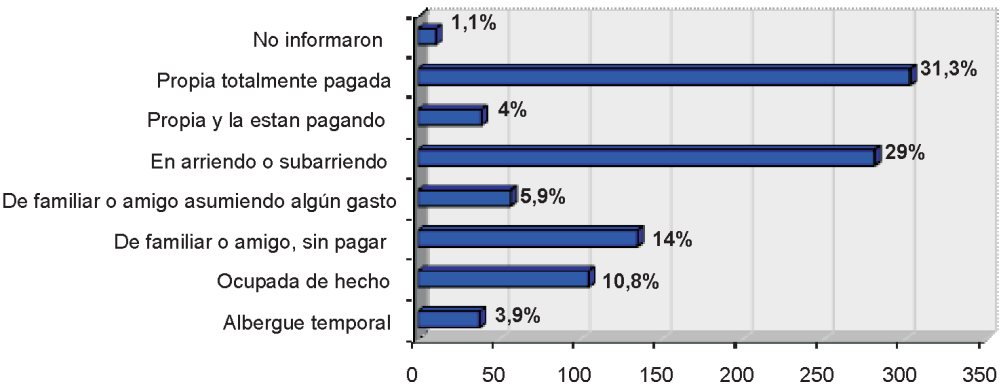


Cuatro de cada diez familias asentadas en Santa Marta, habitan en casa o apartamento, esto es, en viviendas construidas con materiales como bloque o ladrillo y cemento. Un número similar lo hace en las construidas con tablas o latas de desecho (ranchos). Dos familias de cada diez habitan en viviendas levantadas con plásticos (cambuches) o en carpas.

Las características que presentan las viviendas, reflejan una situación de vulneración, donde las personas están de paso, por ende no han logrado establecerse. Así, las personas no sólo han perdido su tierra y su hogar, sino que ahora tampoco tienen un nuevo espacio construido para volver a hacer un espacio comunitario donde puedan reconstruir su vida familiar y unas mínimas calidades de vida.

**TABLA 34. MODALIDAD DE TENENCIA DE LA VIVIENDA**

MODALIDAD DE TENENCIA	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Albergue temporal	38	3,92
Ocupada por vías de hecho	105	10,84
De familiar o amigo, sin pagar	135	13,93
De familiar o amigo asumiendo algún gasto	57	5,88
En arriendo o subarriendo	281	29,00
La están pagando para ser propietarios	39	4,02
Son propietarios	303	31,27
No informaron	11	1,14
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>



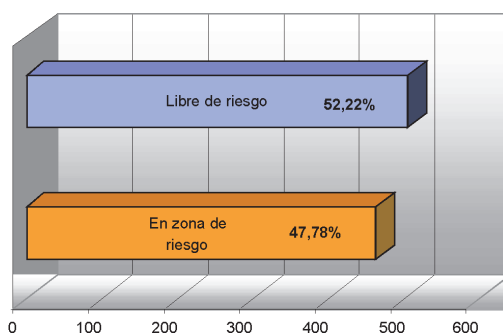
La tercera parte de las familias son propietarias de las viviendas que habitan. Las demás viven en arriendo, en las cedidas, en las construidas en predios invadidos o en albergues temporales.

Muchas de las familias propietarias lo son realmente del lote, puesto que lo que han construido en él, por lo general es un rancho. Quienes habitan en casa o apartamento son, normalmente, arrendatarios. De ahí la proximidad de la cifra de arrendatarios con respecto a la de casa como tipo de vivienda.

La situación encontrada señala que el Estado está muy lejos de ofrecer a las víctimas del desplazamiento forzado asentadas en el Distrito de Santa Marta, una vivienda digna, según lo establecido por la Ley. Esto quedará plenamente corroborado con la información que se presenta a continuación.

**TABLA 35. VIVIENDAS EN ZONAS DE RIESGO**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Ubicadas en zonas de riesgo	463	47,78
Ubicadas por fuera de zonas de riesgo	506	52,22
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>



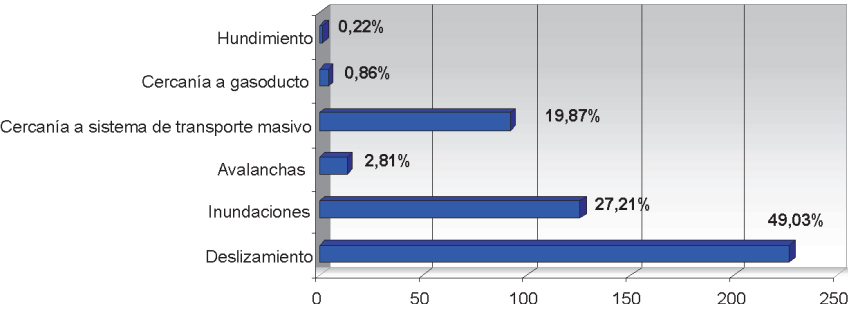
Casi la mitad de las viviendas habitadas por familias se encuentran en zonas de alto riesgo. Por tanto, se vieron precisadas a ocupar terrenos no aptos para la construcción, que por cierto eran los únicos disponibles. Las autoridades distritales lo admitieron como una “salida” temporal, pero posteriormente no se ocuparon de su reubicación, que de acuerdo con la proporción estadística son más de 6.500 en todo el territorio del Distrito.

**TABLA 36. CLASIFICACIÓN DE VIVIENDAS SEGÚN TIPO DE RIESGO**

TIPO DE RIESGO	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Deslizamiento	227	49,03
Inundaciones	126	27,21
Avalanchas	13	2,81
Cercanía a sistema de transporte masivo	92	19,87
Cercanía a gasoducto	4	0,86
Hundimiento	1	0,22
<b>TOTAL</b>	<b>463</b>	<b>100</b>

El deslizamiento es el riesgo más frecuente en el que se encuentran las viviendas habitadas por estas familias. Este factor de riesgo también es un indicador del alto poblamiento de los cerros, donde las viviendas se construyen sin las debidas medidas de seguridad. Siguen en importancia, los riesgos de inundación y la vecindad con sistemas de transporte masivo (vía férrea y carreteras troncales).

La distribución según el factor de riesgo bajo el cual se encuentran se muestra en la siguiente gráfica.



**TABLA 37. No. DE SERVICIOS PÚBLICOS CON QUE CUENTAN LAS VIVIENDAS**

NÚMERO DE SERVICIOS	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Ninguno	26	2,68
Sólo uno	251	25,90
Dos servicios	263	27,14
Tres servicios	199	20,54
Cuatro servicios	149	15,38
Cinco servicios	61	6,30
Todos los servicios(6)	20	2,06
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

Algo más de la cuarta parte de las familias sólo cuentan con fluido eléctrico. Más de la mitad únicamente tienen acceso a dos servicios públicos, por lo general electricidad y agua, aunque no todas reciban ésta directamente del acueducto. Un poco menos de la mitad, cuentan con acceso a tres o más servicios públicos. El servicio de menor cobertura es el telefónico, al cual solamente tienen acceso dos de cada 100 familias.

La siguiente gráfica ilustra la distribución de las familias según el número de servicios públicos con que cuentan.

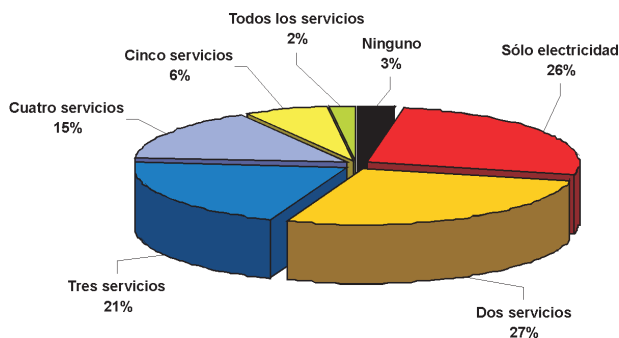
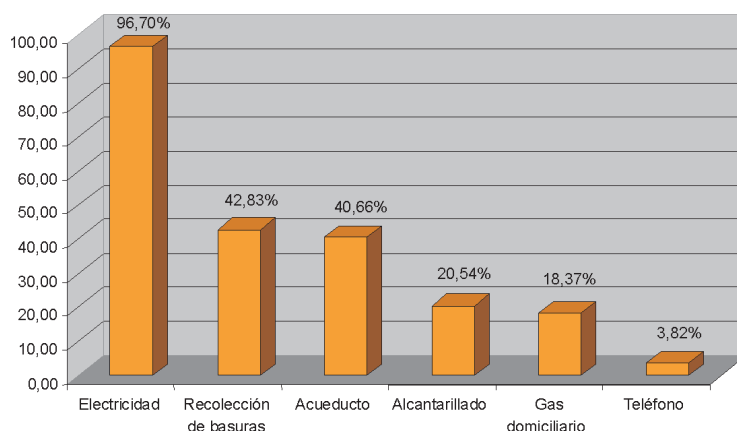


TABLA 38. COBERTURA DE CADA UNO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

COBERTURA DEL SERVICIO		
Tipo de servicio	No. de familias	Porcentaje %
Electricidad	937	96,70
Recolección de basuras	415	42,82
Acueducto	394	40,66
Alcantarillado	199	20,54
Gas domiciliario	178	18,37
Teléfono	37	3,82



El servicio público de mayor cobertura es el de fluido eléctrico. No obstante, son muchas las familias que lo toman directamente de las líneas conductoras, sin las medidas de seguridad necesarias, por lo cual se convierte en un factor de riesgo para las personas y para la vivienda. Sin embargo, las empresas cobran el servicio de manera colectiva para lo cual colocan contadores junto al transformador que controla el ingreso de la electricidad al sector.

Los demás servicios tienen baja cobertura si se tiene en cuenta que ninguno llega siquiera a la mitad de la población. La recolección de basuras registra la segunda cobertura gracias a los colectores comunales, lo cual indica que no a todas las familias que declaran tener el servicio, éste se les presta a domicilio.

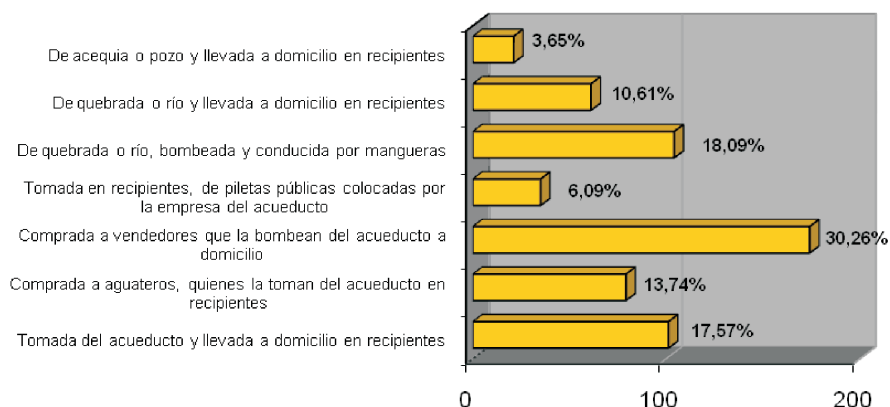
Otro tanto sucede con el servicio de acueducto, del cual sólo un 40% lo reciben en su propia casa, las demás deben proveerse por distintos medios que se muestran en la siguiente tabla. La red de alcantarillado apenas llega a una quinta parte de la población en situación de desplazamiento, y el gas domiciliario no llega siquiera a esa proporción. El servicio telefónico es el de cobertura más escasa; menos de cuatro familias por cada 100 cuenta con este servicio.

**TABLA 39. PROVISIÓN DE AGUA POR PARTE DE LAS FAMILIAS QUE CARECEN DEL SERVICIO DE ACUEDUCTO**

FORMA DE CONSECUCCIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
De piletas públicas colocadas por Empresa del Acueducto, la transportan en recipientes	35	6,09
La toman del acueducto y la llevan a domicilio en recipientes	101	17,57
La compran a aguateros, ellos la recogen del acueducto en recipientes	79	13,74
La compran a vendedores que la bombean del acueducto a domicilio	174	30,26
De quebrada o río, bombeada y conducida por manguera	104	18,08
De quebrada o río y llevada a domicilio en recipientes.	61	10,61
De pozo y transportada a domicilio en recipientes.	21	3,65
<b>TOTAL</b>	<b>575</b>	<b>100</b>

El 44% de las familias que carecen del servicio de acueducto se ven obligadas a comprarla a particulares y almacenarla para ir haciendo uso de ella. Los proveedores la toman del acueducto, lo cual los convierte en intermediarios. Esta intermediación no sólo hace menos eficaz el servicio sino que lo encarece significativamente. Un porcentaje pequeño de las familias carentes del servicio a domicilio, la obtienen de piletas públicas colocadas por la Empresa de Acueducto. Las demás la toman de fuentes naturales. Estas dos últimas formas de proveerse del líquido conllevan serios peligros de insalubridad.

La siguiente gráfica ilustra la distribución de las familias que carecen de servicio de acueducto, y el origen del agua que consumen.



**TABLA 40. CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO SANITARIO**

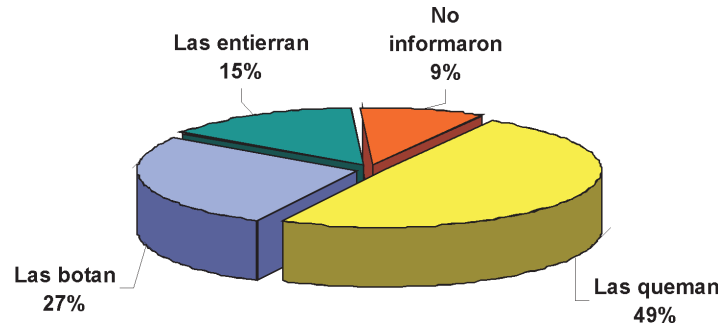
CARACTERÍSTICAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Con conexión al alcantarillado	199	20,54
Con conexión a pozo séptico	520	53,66
Letrina	38	3,92
No tienen	212	21,88
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

El servicio sanitario conectado a pozo séptico es el predominante en las viviendas que carecen de servicio de alcantarillado. Muy pocas viviendas utilizan la letrina. Estos sistemas conducen a problemas ambientales y de salud pública debido a la filtración de los suelos, máxime si se tiene en cuenta que las aguas subterráneas son fuente para la prestación de este servicio en buena parte de la ciudad.

A lo anterior se agrega el hecho de que una quinta parte de las viviendas carecen por entero de servicio sanitario, con las consecuencias directas e inmediatas que ello trae para la salubridad de los asentamientos afectados. Recordemos que, haciendo la proyección estadística, son más de 3.000 familias y más de 15.000 personas las que carecen de servicio sanitario.

**TABLA 41. DESTINACIÓN DE BASURAS. FAMILIAS QUE CARECEN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN**

DESTINO DE LAS BASURAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Las queman	170	49,13
Las botan	93	26,88
Las entierran	51	14,74
No informaron	32	9,25
<b>TOTAL</b>	<b>346</b>	<b>100</b>



Un poco menos de la mitad de las familias carentes de servicio de recolección de basuras proceden a quemarlas, y algo más de la cuarta parte las botan, ambos métodos contraproducentes para la salubridad pública y la conservación del ambiente. Sólo un pequeño porcentaje la entierran, lo cual constituye un mal menor.

**TABLA 42. COMBUSTIBLE UTILIZADO PARA COCINAR. FAMILIAS QUE CARECEN DE SERVICIO DE GAS DOMICILIARIO**

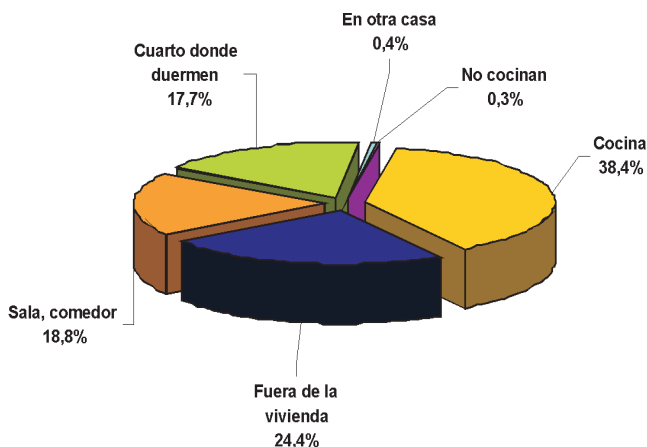
COMBUSTIBLE	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Gas propano	323	40,83
Electricidad	142	17,95
Combustible líquido	8	1,01
Carbón mineral	17	2,15
Leña o carbón vegetal	298	37,67
No cocinan	3	0,38
<b>TOTAL</b>	<b>791</b>	<b>100</b>

El gas propano contenido en cilindros, es el combustible que más se emplea en las viviendas de familias que carecen del servicio de gas natural domiciliario. Le sigue en la frecuencia de uso la electricidad. Un porcentaje significativo utilizan leña, carbón vegetal o carbón mineral. Solamente unas cuantas familias acuden al combustible líquido.



TABLA 43. LUGAR DE LA VIVIENDA DONDE COCINAN

LUGAR	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Recinto construido para tal fin	372	38,39
Fuera de la vivienda	236	24,36
Sala, comedor	182	18,78
Cuarto donde duermen	172	17,75
En otra casa	4	0,41
No cocinan	3	0,31
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>



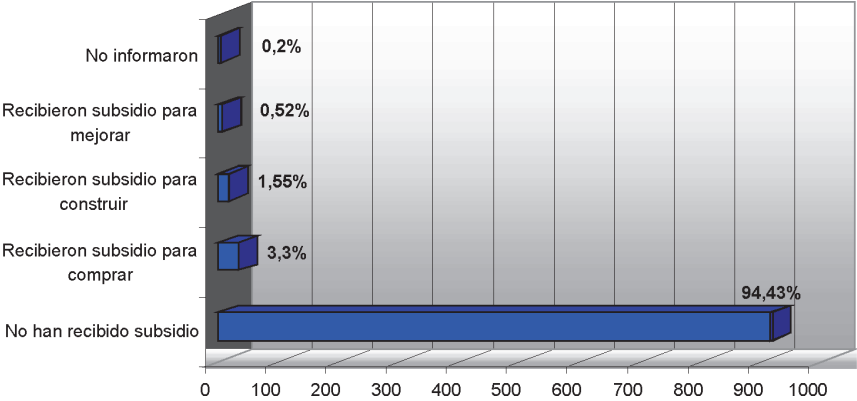
Un poco menos de la cuarta parte de las familias en situación de desplazamiento tienen en su vivienda una cocina. Más de las tres cuartas partes carecen de ella y se ven obligados a hacerlo, o bien fuera de la vivienda, o en los mismos recintos dedicados al comedor, la sala, o en el peor de los casos, dentro del recinto dedicado al dormitorio, con el peligro y el hacinamiento que ello implica.

TABLA 44. SUBSIDIO DE VIVIENDA A FAMILIAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
No han recibido subsidio	915	94,43
Recibieron subsidio para comprar	32	3,30
Recibieron subsidio para construir	15	1,55
Recibieron subsidio para mejorar	5	0,52
No informaron	2	0,20
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

Sólo una familia de cada 200 ha recibido algún tipo de subsidio de vivienda, lo cual indica que el reconocimiento de este derecho por parte del Estado

prácticamente no ha tenido efectividad alguna. Este dato simplemente corrobora nuestra afirmación anterior de que el Estado se encuentra muy lejos de garantizar vivienda digna a los millares de familias víctimas de la violencia asentadas en el Distrito de Santa Marta, tal como se lo ordena la normatividad vigente.



Valga aclarar que algunas de las familias han recibido el subsidio en virtud de que la madre es cabeza de hogar y no por su situación de desplazamiento.

**TABLA 45. RAZONES POR LAS CUALES LAS FAMILIAS NO HA RECIBIDO SUBSIDIO**

RAZONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Realizaron trámites, pero no les aprobaron el subsidio	388	42,40
No han realizado trámites porque saben que no cumplen requisitos	457	49,95
Les interesa el subsidio, pero no saben cómo hacer los trámites	66	7,21
No informaron	4	0,44
<b>TOTAL</b>	<b>915</b>	<b>100</b>

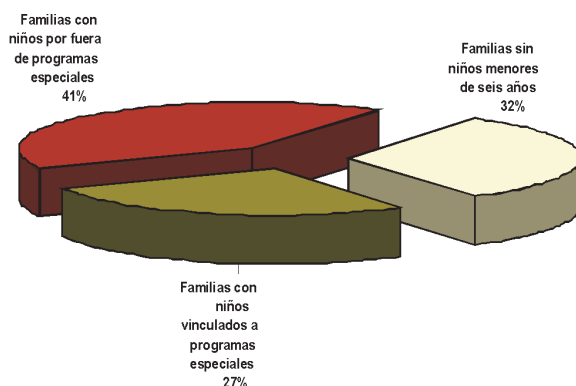
La principal razón por la cual las familias no han recibido subsidio de vivienda, se debe a que no realizan el trámite, ya que de antemano saben que no cumplen con los requisitos exigidos para el otorgamiento del mismo. Todas las convocatorias que se han hecho en el Distrito en los últimos años hacen exigencias (lote propio, si es para construir y ahorro programado, si es para comprar) que las familias en esta condición difícilmente pueden cumplir. De hecho, un buen porcentaje que hizo los trámites no lograron que se les concediera el subsidio y la razón de la negativa fue casi siempre el no cumplimiento de los requisitos.

La situación encontrada permite aseverar que no existen políticas de Estado orientadas directamente a garantizar vivienda digna a las familias en situación de desplazamiento. Esto indica que a estas familias se les debe hacer los mismos requerimientos que a las que no están en su misma situación.

## PROTECCIÓN SOCIAL

**TABLA 46. NIÑOS, NIÑAS MENORES DE SEIS AÑOS CON VINCULACIÓN A PROGRAMAS ESPECIALES**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Familias con niños y niñas vinculados a programas especiales	263	27,14
Familias con niños y niñas por fuera de programas especiales	398	41,07
Familias sin niños, niñas menores de seis años	308	31,79
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>



Los programas especiales dirigidos a niños y niñas menores de seis años, sólo benefician a una minoría de miembros de familias en situación de desplazamiento. La gran mayoría de niños y niñas, en este rango de edad, pertenecientes a estas familias se encuentran por fuera de dichos programas.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es la institución que, en casi la totalidad de los casos, atiende a niños y niñas beneficiados(as) con estos programas. En muy pocos casos la atención proviene de una entidad privada de ayuda humanitaria.

**TABLA 47. RAZONES DE LA VINCULACIÓN A PROGRAMAS ESPECIALES PARA NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 6 AÑOS**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Les interesa, pero no saben cómo vincularlos(as)	257	64,57
No han conseguido cupo	77	19,35
No les interesa	15	3,77
Otras razones	38	9,55
NS/NR	11	2,76
<b>TOTAL</b>	<b>398</b>	<b>100</b>

El desconocimiento aparece de nuevo como la razón preponderante para que las familias no vinculen a sus miembros a programas especiales de protección social. Pareciera que las instituciones se abstuvieran de informar para no verse sobrepasadas en su capacidad de cobertura. La capacidad de cobertura limitada de estos programas vendría a ser la verdadera justificación por la cual llegan sólo a una minoría de sus destinatarios potenciales. Lo indica el hecho de que hay un porcentaje significativo de familias que ha demandado cupo sin éxito.

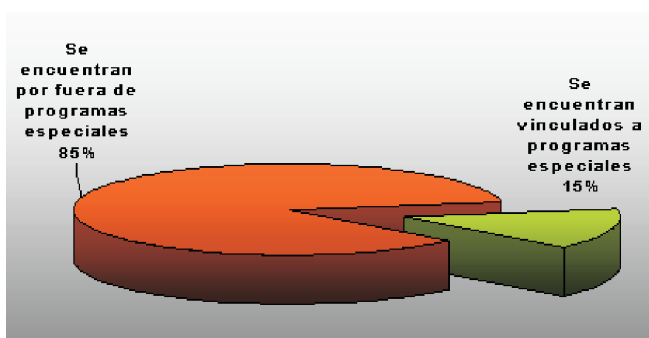
La siguiente tabla ilustra la distribución de las familias según la razón aducida para explicar la no vinculación de niños y niñas menores de seis años a programas especiales.

**TABLA 48. ADULTOS MAYORES VINCULADOS A PROGRAMAS ESPECIALES**

SITUACIÓN	NO. DE FAMILIAS	PORCENTAJE
Se encuentran vinculados a programas especiales	19	14,50
Se encuentran por fuera de programas especiales	112	85,50
<b>TOTAL</b>	<b>131</b>	<b>100</b>

Sólo un bajísimo porcentaje de adultos mayores pertenecientes a familias se encuentran vinculados a programas especiales. A pesar de que la población de esta franja de edad es limitada, el programa oficial dirigido a ella, el cual está a cargo de la Secretaría de Salud Distrital y el ICBF, únicamente cubre una mínima parte de dicha población. Las entidades privadas de ayuda humanitaria tienen aun menor cobertura.

La siguiente gráfica ilustra la situación encontrada.



**TABLA 49. RAZONES DE LA NO VINCULACIÓN A PROGRAMAS ESPECIALES PARA ADULTOS MAYORES**

RAZÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
A las familias les interesa afiliarlos, pero no saben cómo hacerlo	563	79,63
Las familias han hecho gestiones, pero no han logrado vincularlos	76	10,75
Las familias declaran que no hay oferta de programas especiales	33	4,67
Las familias declaran que no se han interesado en vincularlos	19	2,69
Otras razones	16	2,26
<b>TOTAL</b>	<b>707</b>	<b>100</b>

El desconocimiento es la razón aducida con mayor frecuencia para explicar por qué los adultos mayores no se encuentran vinculados a programas especiales. Sin embargo, la falta de cobertura también aparece como una razón mencionada con regularidad, pues manifiestan haber hecho gestiones infructuosas para tal fin.

**TABLA 50. MADRES CABEZA DE HOGAR VINCULADAS A PROGRAMAS ESPECIALES**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Se encuentran vinculadas a programas especiales	9	2,33
Se encuentran por fuera de programas especiales	377	97,67
<b>TOTAL</b>	<b>386</b>	<b>100</b>

Sólo un número muy reducido de madres cabeza de hogar, que se encuentran a la vez en situación de desplazamiento, dan cuenta de su vinculación a programas especiales. El 55,56% de los casos encontrados corresponde a programas ofrecidos por entidades gubernamentales, y el 44,44% a programas ofrecidos por entidades no gubernamentales.

Lo anterior indica que a pesar de su existencia, dichos programas no logran una cobertura significativa en ninguno de los dos sectores.

**TABLA 51. RAZONES DE LA NO VINCULACIÓN A PROGRAMAS ESPECIALES DE MADRES CABEZA DE HOGAR**

RAZON	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Le interesa, pero no sabe cómo vincularse	224	59,42
No ofrecen programas	149	39,52
Otras razones diversas	4	1,06
<b>TOTAL</b>	<b>377</b>	<b>100</b>



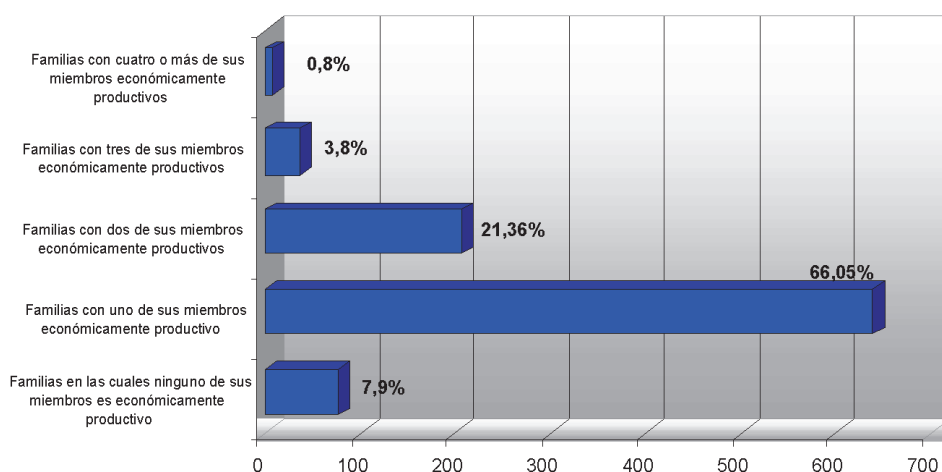
La mayoría de las madres no vinculadas a programas especiales manifiesta su interés por hacerlo, pero desconoce cómo. Esto indica que no hay información acerca de los mismos. Es significativo, por otra parte, el porcentaje que manifiesta, expresamente, que en su sector no hay oferta de estos programas.

La capacidad de cobertura baja parece ser una característica común en todos los programas de asistencia social.

## REINSERCIÓN A LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

**TABLA 52. CLASIFICACIÓN DE FAMILIAS SEGÚN EL NÚMERO DE MIEMBROS ECONÓMICAMENTE ACTIVOS**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Familias en las cuales ninguno de sus miembros es económicamente productivo	77	7,95
Familias con uno de sus miembros económicamente productivo	640	66,05
Familias con dos de sus miembros económicamente productivos	207	21,36
Familias con tres de sus miembros económicamente productivos	37	3,82
Familias con cuatro o más de sus miembros económicamente productivos	8	0,83
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>



Las dos terceras partes de las familias derivan su subsistencia de uno de sus miembros. Una quinta parte dependen de manera económica de dos de sus miembros. Sólo una octava parte tiene más de dos miembros activos

económicamente. Ocho de cada 100 no tienen miembros vinculados a actividades productivas, esto es, no cuenta con ingresos económicos.

Esta situación es crítica en la medida como se analizó en las gráficas anteriores, ya que el número de personas por familia es bastante extenso. Así que son muchas las que están a la deriva de la producción de un único miembro de la familia; no sólo no son suficientes los ingresos, sino que la persona que trabaja tiene una alta presión física y psicológica.

**TABLA 53. PERSONAS EN EDAD LABORAL VINCULADAS A ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Personas en edad laboral vinculadas	1202	47,30
Personas en edad laboral no vinculadas	1339	52,70
<b>TOTAL</b>	<b>2541</b>	<b>100</b>

Menos de la mitad de las personas en edad laboral, pertenecientes a familias en esta condición, se encuentran vinculadas a alguna actividad económica, lo cual implica que el desempleo afecta a la mayoría.

**TABLA 54. CLASIFICACIÓN POR SEXO. PERSONAS VINCULADAS A ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

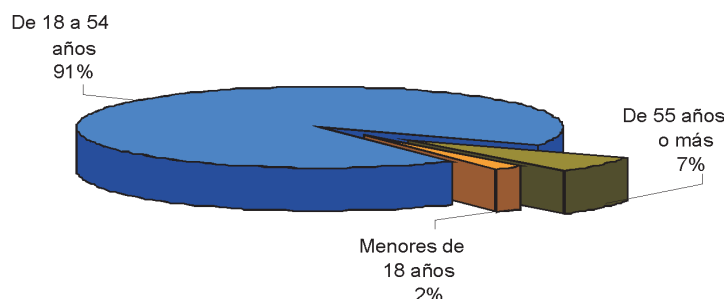
SEXO	No. DE PERSONAS	PORCENTAJE (%)
Hombres	759	63,14
Mujeres	443	36,86
<b>TOTAL</b>	<b>1202</b>	<b>100</b>

De las personas pertenecientes a estas familias, que se encuentran económicamente activas, los hombres constituyen una notable mayoría. La minoría de las mujeres está indicando las dificultades que aún existen para que ellas puedan vincularse al campo laboral. Es pertinente anotar, por otra parte, que la mayoría de las mujeres económicamente activas son madres cabeza de hogar.



**TABLA 55. CLASIFICACIÓN, POR EDAD, DE PERSONAS VINCULADAS A ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

RANGO DE EDAD	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Menores de 18 años	23	1,91
De 18 a 54 años	1098	91,35
De 55 años o más	81	6,74
<b>TOTAL</b>	<b>1202</b>	<b>100</b>



De cada 100 personas pertenecientes a familias que se encuentran vinculadas a actividades económicas, 91 son adultos en edad laboral (de 18 a 55 años), dos son niños (menores de 18 años) y siete son adultos mayores (de 55 años o más). Por tanto, los adultos mayores y los niños representan el 9% de la población económicamente activa.

**TABLA 56. TIPO DE VINCULACIÓN LABORAL DE QUIENES SE ENCUENTRAN ECONÓMICAMENTE ACTIVOS**

SITUACIÓN	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Tienen vinculación laboral permanente	71	5,91
Están vinculados laboralmente en forma temporal	185	15,39
Trabajan ocasionalmente y con distintos patrones	299	24,88
Trabajan de manera independiente en actividades económicas informales	647	53,83
<b>TOTAL</b>	<b>1202</b>	<b>100</b>

Más de la mitad de las personas vinculadas a alguna actividad económica se encuentran en el sector informal. El 40% trabaja ocasionalmente o por temporadas. Sólo el 6% tiene un empleo formal y estable. El desempleo y la informalidad son, entonces, los factores predominantes entre la población desplazada en edad laboral.

La situación encontrada en relación con el tipo de vinculación laboral de las personas económicamente activas se ilustra en la siguiente tabla.

**TABLA 57. PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS PERSONAS ECONÓMICAMENTE ACTIVAS**

ACTIVIDAD ECONÓMICA	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Oficios varios	396	32,95
Ventas ambulantes	216	17,97
Servicio doméstico	142	11,81
Labores agrícolas	133	11,06
Albañilería	66	5,49
Transporte	64	5,32
Actividades artesanales	33	2,75
Actividades comerciales	30	2,50
Modistería	24	2,00
Preparación de alimentos	22	1,83
Reciclaje	19	1,58
Vigilancia	10	0,83
Otras actividades específicas	47	3,91
<b>TOTAL</b>	<b>1202</b>	<b>100</b>

Una tercera parte de las personas económicamente activas no tienen una ocupación laboral definida, por ello realizan actividades de distinta índole. De las que llevan a cabo encontramos que se efectúan con mayor frecuencia en su orden, ventas ambulantes, servicio doméstico, labores agrícolas, albañilería, transporte, actividades artesanales, comercio formal y otras.

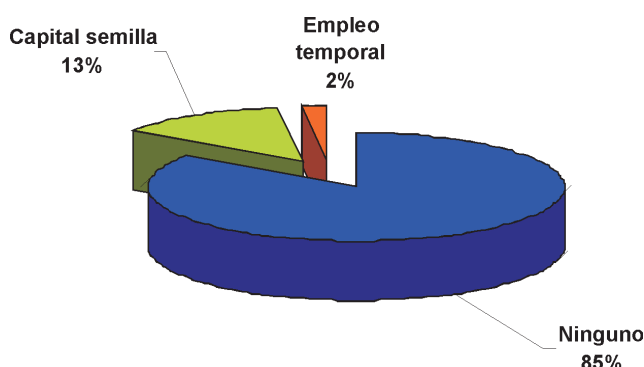
**TABLA 58. AYUDA O CRÉDITO PARA ACTIVIDADES ECONÓMICAS**

TIPO DE AYUDA	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Ninguno	821	84,73
Capital semilla	129	13,31
Empleo temporal	19	1,96
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>

Sólo el 15% de las familias reconoce que alguno de sus miembros ha recibido algún tipo de ayuda tendiente a su reinserción a la vida económica. El resto declara que no ha recibido ayuda alguna.

El capital semilla, que consiste en un auxilio económico para que la persona consolide una actividad que ya viene realizando, constituye la ayuda más

frecuente. Estos auxilios son, por lo general, menores de un millón de pesos y no siempre se garantiza la consolidación de la actividad.



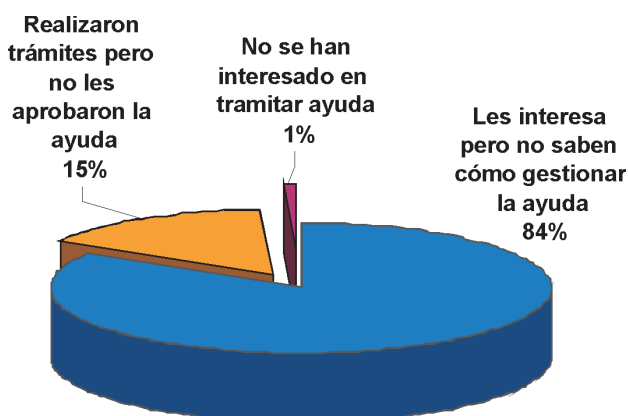
Si además de la cobertura de ayuda baja, se tiene en cuenta que la financiación de la misma, se ha hecho con fondos de origen internacional, entonces puede concluirse que el esfuerzo efectuado hasta ahora por el Estado para garantizar la reinserción a la vida económica de las personas, en situación de desplazamiento, es muy escaso.

Hacia futuro, la situación no es muy halagadora, ya que no es clara la adjudicación de funciones con los proyectos productivos urbanos, por cuenta de que el IFI está en proceso de fusión. Lo mismo ocurre con los programas de adjudicación de tierras en el sector rural, ya que el Estado colombiano no es claro al respecto.

La evidencia apunta a que en el momento presente no existen entidades que incluyan dentro de sus funciones los componentes relacionados con la adjudicación de tierras y los proyectos productivos a nivel urbano, tendientes a lograr la reinserción a la actividad económica de estas personas.

**TABLA 59. RAZONES POR LAS CUALES NO HAN RECIBIDO CRÉDITO O AYUDA**

RAZONES	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Les interesa, pero no sabe cómo gestionar la ayuda	688	83,80
Realizaron trámites, pero no le aprobaron la ayuda	126	15,35
No se han interesado en tramitar ayuda	7	0,85
<b>TOTAL</b>	<b>821</b>	<b>100</b>

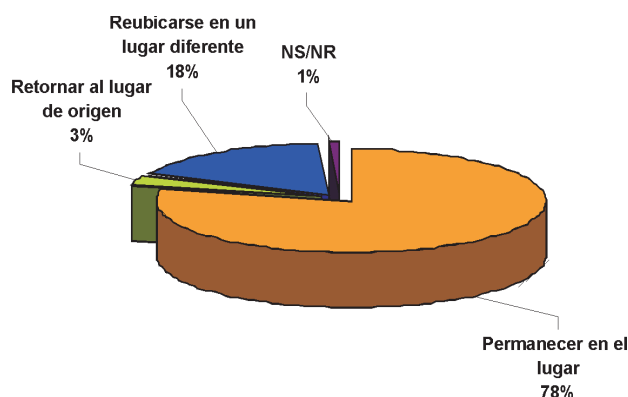


La gran mayoría de las familias que no han recibido ayuda alguna citan como razón su desconocimiento acerca de cómo gestionarla. Una minoría declara haberla solicitado sin éxito. Muy pocas manifestaron que no se han interesado en solicitarla.

## EXPECTATIVAS DE RETORNO

**TABLA 60. ACTITUD FRENTE AL RETORNO DE LAS FAMILIAS**

EL DESEO ES	FRECUENCIA	PORCENTAJE (%)
Permanecer en el lugar	762	78,64
Retornar al lugar de origen	28	2,89
Reubicarse en un lugar diferente	171	17,65
No saben o no responden	8	0,83
<b>TOTAL</b>	<b>969</b>	<b>100</b>



El 96% de las familias actualmente asentadas en el Distrito de Santa Marta, descarta por completo el retorno a su lugar de origen. Un poco menos de la

quinta parte quisiera reubicarse en otro lugar distinto. Sólo tres de cada 100 contemplan la posibilidad del retorno.

La negativa a retornar está directamente ligada con el trauma del hecho del desplazamiento, de las circunstancias violentas que lo rodearon. En la medida en que las víctimas no han podido superarlo, entre otras cosas, porque no tuvieron el apoyo sicosocial para lograrlo, el mismo seguirá vivo en su inconsciente. Para ellas, retornar es exponerse a tener que repetir una experiencia que no quieren volver a vivir. Ni siquiera la posibilidad de recuperar algunos de sus bienes los anima a devolverse al lugar de donde tuvieron que huir.

La reubicación en otro lugar es, por lo general, la aspiración de víctimas de origen campesino que no se resignan a seguir viviendo en la ciudad, donde la forma de vida son tan diferentes a las que estaban acostumbrados, y su vinculación a la vida laboral se les dificulta, especialmente, porque los roles son distintos a los que saben desempeñar.



## CAPÍTULO VI.

### CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Queda confirmada la hipótesis que orientó la investigación. Esto es, la información obtenida ha permitido corroborar que “la asistencia realizada por el Estado a favor de las personas víctimas del desplazamiento forzado asentadas en el Distrito de Santa Marta es insuficiente para hacer efectivos los derechos que la normatividad vigente en el país les reconoce a esas personas”.

La insuficiencia en la asistencia ha conllevado la vulneración, en distintos grados, de todos los derechos consagrados legalmente a favor de estas personas, además de los que ya se les habían vulnerado con motivo del hecho del desplazamiento:

Derecho a la vida en condiciones de dignidad. Es uno de los derechos vulnerado en más alto grado. Las familias, en su gran mayoría, viven en condiciones precarias: hacinamiento, vivienda inadecuada, carencia de servicios públicos e insalubridad.

Derecho a la educación. Aunque la menor insuficiencia en la asistencia a las personas en situación de desplazamiento, se encontró en la educación formal, la décima parte de niños, niñas y jóvenes en edad escolar que se encuentren por fuera del sistema educativo, pues no han logrado ingresar o han tenido que desertar, debido a la carencia de recursos económicos para costear transportes y alimentación básica, o por el desánimo acarreado por sus condiciones de vida precarias.

La capacitación para el campo laboral, en cambio, marcó una insuficiencia muy alta, lo cual es grave si se tiene en cuenta que las personas desplazadas son, en muy buena parte, de origen campesino, por tanto requieren de esa capacitación para ingresar al mundo laboral, que les exige cumplir roles para los cuales no están entrenados. No cabe duda que esta insuficiencia en la capacitación para el trabajo es un factor que está incidiendo, poderosamente, en la muy baja reinserción de las personas en situación de desplazamiento a la actividad económica.

Derecho a la salud, conexo con el derecho a la vida. A pesar de que existe una relativa cobertura en la afiliación a servicios de salud, un alto número de personas en situación de desplazamiento aún no han podido afiliarse. Quienes se encuentran afiliados también ven, con frecuencia, vulnerado este derecho en

cuanto que las entidades, con alguna frecuencia los discriminan y no le prestan los servicios oportuna ni cumplidamente.

Derecho a una vivienda digna. Gran parte de la población en situación de desplazamiento se encuentra viviendo en ranchos o cambuches, muchos de los cuales han sido erigidos en zonas de alto riesgo. Estas viviendas carecen, además de los servicios públicos fundamentales y los asentamientos se encuentran en condiciones deplorables de salubridad.

No ha habido, hasta ahora, políticas nacionales ni distritales tendientes a mejorar las condiciones de vivienda a la población en situación de desplazamiento. Los subsidios para construcción o mejoramiento no son aplicables a estas familias, debido a que, en su mayoría, no son propietarias de terrenos ni viviendas y si lo son, se encuentran en zona de riesgo. Tampoco son elegibles como beneficiarios de subsidios para compra, pues debido a sus condiciones económicas precarias no pueden cumplir con el requisito del ahorro programado que normalmente les exigen.

Derecho a la integridad personal. Se ve afectado de manera directa en el caso de las numerosas familias que se encuentran viviendo en zonas de riesgo.

Derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio. Más de la mitad de las personas en edad laboral no tienen acceso a un puesto de trabajo, y más de la mitad de quienes se encuentran laborando no cuentan con la opción de elegir oficio, sino que se ven obligadas a trabajar en los más diversos roles.

Los programas de estabilización socioeconómica han tenido una cobertura bajísima y muy escasa sostenibilidad. Estos programas no han logrado mejorar en un grado siquiera aceptable las posibilidades de trabajo de las personas en situación de desplazamiento forzado.

Derecho a una alimentación mínima. Debido al alto desempleo y a la informalidad, un gran número de personas, la mayoría menores de edad, se encuentran en niveles de pobreza tales que no pueden procurarse los alimentos necesarios para su mínima subsistencia.

Derechos especiales de niños, niñas, mujeres cabeza de familia, discapacitados y adultos mayores, son vulnerados en un alto grado debido a que los programas de protección y asistencia social dirigidos a este grupo de personas, tienen muy baja cobertura y algunos son prácticamente inexistentes. Por otra parte,



éstos no privilegian el acceso de miembros de las familias en situación de desplazamiento, es decir, no tienen en cuenta “las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”. (Sentencias T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño y T-419 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra).

Nos encontramos, entonces, ante la existencia de lo que la Corte Constitucional ha declarado como un estado de cosas inconstitucional, por cuanto que se constata, al menos, las siguientes circunstancias:

Vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas.

Prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.

No expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.

Existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

A la vulneración de derechos está contribuyendo de manera muy notoria el bajo nivel de información sobre los servicios y programas distritales y nacionales de atención, a lo cual se suma la baja noción de las víctimas del desplazamiento, en su gran mayoría de origen campesino y provinciano, de la manera cómo operan los derechos y los deberes ciudadanos en una ciudad.

El factor de mayor incidencia en la deficiente asistencia estatal a la población desplazada, con la consecuente vulneración de derechos, es, sin lugar a dudas, la ausencia casi total de eventos de retorno de personas a sus lugares de origen. El retorno nulo ha generado una demanda cada vez más creciente sobre los recursos disponibles, de por sí insuficientes para la reubicación de las víctimas en condiciones dignas, como lo ordena la normatividad jurídica vigente.

El hecho más destacable, como resultado de esta investigación, es el hallazgo de que al menos el 78% de las familias que actualmente se encuentran en el

Distrito de Santa Marta en situación de desplazamiento tienen el firme propósito de quedarse viviendo allí.

De acuerdo con la proyección estadística, las autoridades distritales tendrán que pensar en serio cómo incorporar a unas 11.000 familias que actualmente se encuentran viviendo en la marginalidad, conformando cinturones de miseria de la ciudad, poblando sus cerros tutelares o hacinadas en asentamientos rurales situados a lado y lado de la troncal del Caribe.

A pesar del gran impacto que el desplazamiento forzado ha tenido sobre el Distrito de Santa Marta, como entidad territorial receptora de víctimas del mismo, y del reto que supone la incorporación de una población tan numerosa, no se observa un desarrollo integral y concreto de políticas encaminadas a que la sociedad civil no desplazada adquiera conciencia de la magnitud del fenómeno, y que el sector empresarial se involucre en programas dirigidos a su solución.

En vista de que los derechos vulnerados en mayor cantidad, son el derecho a una vivienda digna y el derecho al trabajo, y que la vulneración de éstos conlleva la de otros como el derecho a la vida en condiciones de dignidad, el derecho a la integridad personal, el derecho a una alimentación mínima y el derecho a la educación, consideramos que la acción del Estado debe estar orientada, en primer lugar, a la reinserción de las personas en edad laboral, actualmente vacantes, a la actividad económica y, en segundo lugar, al mejoramiento de las condiciones de vivienda de las familias.

La reinserción de las personas, en situación de desplazamiento, a la actividad económica requiere el impulso de proyectos productivos que involucren un significativo número de ellas y que cuenten con asesoría y supervisión permanentes con el fin de asegurar su sostenibilidad. Hasta ahora los proyectos han sido individuales, lo cual ha generado dispersión de recursos y esfuerzos que los hicieron insostenibles, en gran parte de los casos.

Los programas de corte meramente asistencialista han mostrado su ineficacia en la superación de las condiciones de pobreza a la que se ven abocadas las personas en situación de desplazamiento. Por ello, se considera que los recursos deben ser reorientados, preferentemente, hacia proyectos productivos tendientes a crear puestos de trabajo para que, mediante su propio esfuerzo, las personas puedan procurarse recursos económicos que les permita acceder a vivienda, alimentación, salud, educación, entre otros.

Es pertinente señalar que, de acuerdo con lo dicho por la Corte Constitucional, “el deber mínimo del Estado es el de identificar, con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, **de participar en forma productiva en un proyecto colectivo**, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados”. (La negrilla es nuestra).

El mejoramiento de las condiciones de vivienda exige, por su parte, la reubicación de cerca de 7.000 familias cuyas viviendas, además de precarias, han sido levantadas en zonas de alto riesgo. Además, la extensión de la red vial y de los sistemas de acueducto y alcantarillado a los asentamientos que se han construido en terrenos no urbanizados, pero que no presentan condiciones adversas para serlo, donde se encuentran viviendo más de 7.000 familias.

Los organismos nacionales y distritales encargados de la asistencia a la población en situación de desplazamiento, deben mejorar sus sistemas de información, ya que se pudo establecer que el bajo nivel de información sobre los servicios y programas está contribuyendo de manera muy notoria en la vulneración de derechos. Puede estar sucediendo que ante la baja demanda de los servicios y programas en el Distrito de Santa Marta, como consecuencia de la falta de información, los recursos disponibles se hayan reasignado a otros entes territoriales.

El mejoramiento de la cobertura en educación y salud debe ser preocupación permanente de los organismos responsables. Sin embargo, entendemos que en buena parte estos derechos se encuentran ligados al del trabajo, por ello hemos planteado que sea éste el derecho a privilegiar en las acciones del Estado para atender a las víctimas del desplazamiento forzado.

Se espera que hacia futuro no sea necesaria la ayuda humanitaria de emergencia, o al menos que el número de casos en los cuales el Estado deba prestarla, sea cada vez menor. No obstante, cuando se presente la necesidad, la ayuda debe darse con el carácter de emergencia, esto es, debe ofrecerse inmediatamente y de forma completa.

En vista de que en la vulneración de derechos también tiene parte la baja noción que las personas en situación de desplazamiento, tienen de la manera cómo éstos pueden hacerse efectivos, brindarles asesoría jurídica eficaz sería una buena forma de asistencia. Para ello, se requiere que los servicios de consultoría se hagan en sitios en los cuales estas personas puedan tener fácil acceso. No debemos olvidar que una de las razones más aducidas para explicar la no gestión de servicios a los que podrían tener derecho, fue la carencia de recursos económicos para trasladarse hasta las oficinas donde deben hacer las diligencias, las cuales normalmente funcionan en el centro de la ciudad. En la oferta de asesoría jurídica bien pueden tomar parte las escuelas o facultades de derecho establecidas en la ciudad.

En el entendido de que al Distrito no le va a quedar camino diferente al de incorporar a gran parte de la población que se encuentra viviendo en él, en situación de desplazamiento, las autoridades deben diseñar políticas encaminadas no sólo a lograr el concurso de las entidades estatales de distinto orden y de las organizaciones internacionales de ayuda humanitaria, sino también a lograr que la sociedad civil no desplazada adquiera conciencia de la magnitud del fenómeno, y que el sector empresarial se involucre en programas dirigidos a dicha incorporación.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR – DEFENSORIA DEL PUEBLO. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos. Fotoletras Ltda, Bogotá, 1999.
- ACNUR. Introducción, conclusiones y recomendaciones del balance de la política pública de atención integral a la población desplazada por la violencia. 2002-2006.
- ADLER, Fredda. Nations not obsessed with Crime. R.B. Rothman, Littleton, 1983.
- BAUMAN, Zygmunt. Vida de consumo. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- BELLO, Martha y MOSQUERA Claudia. . “Desplazados, migrantes y excluidos: actores de las dinámicas urbanas” En: Fernando Cubiles y Camilo Domínguez (ed.), Desplazados, migraciones internas y reestructuraciones territoriales. Centro de Estudios Sociales, Bogotá, 2001.
- BELLO; Martha. Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.
- BERGQUIST, Charles. Café y conflicto en Colombia, 1886-1910. FAES, Medellín, 1981.
- BERIAIN, Josetxo. Modernidades en disputa. Anthropos, Barcelona, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. La fuerza del derecho. Ediciones Siglo XXI, Bogotá, 2000.
- BUSHNELL; David. Colombia una Nación a pesar de sí misma. Planeta, Bogotá, 1994.
- CAMARGO, José Antonio Y BLANCO, José. Voces y silencios del desplazamiento forzado en la ciudad de Santa Marta. Universidad Sergio Arboleda, Santa Marta, 2008.
- CARREÑO SUÁREZ, Laura Sofía y MILLÁN MOTTA, Hernando José. Estudios diagnósticos para el fortalecimiento integral de los proyectos de asistencia humanitaria de emergencia para personas internamente desplazadas. Corporación Avre, Bogotá, 2002.
- Cátedra Manuel Ancizar. Desplazamiento Forzado en Colombia. Impactos psicosociales del desplazamiento forzado. Unidad 4. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2007.
- Conferencia Episcopal, Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Estrategias de inserción de los desplazados en la ciudad, en: El desplazamiento forzado en Antioquia, Bogotá, 2009. Tomo 9: Valle de Aburra

- Compilación sobre desplazamiento forzado. Normas, doctrinas y jurisprudencia nacional e internacional. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ACNUR CODHES, 2001. Conferencia Regional: Globalización, migración y derechos humanos. Universidad Andina Simón Bolívar, 2003 (cd room).
- Corte Constitucional. Sentencia T 0-25 de 2004. M.P Manuel José Cepeda. 22 de Enero de 2004.
- De fronteras y otros olvidos. Desplazamiento, refugio y conflicto armado en los territorios fronterizos colombianos. Codhes - ACNUR - Unión Europea, 2003.
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura. El caleidoscopio de las justicias en Colombia. Siglo del hombre editores y Universidad de los Andes, Bogotá, 2001.
- Defensoría del Pueblo, documento presentado en la audiencia de la Corte Constitucional del 29 de junio de 2005.
- Éxodo, Patrimonio e Identidad. Memorias V Cátedra Anual de Historia. Museo Nacional, 2000.
- FAJARDO, Darío. Para sembrar paz hay que aflojar la tierra, Cap I: La tierra, la agricultura y el poder político. Instituto de Estudios Ambientales, Universidad Nacional. Material fotocopiado.
- FAJARDO, Darío. Tierra, poder político y Reformas Agraria y Rural. Cuadernos Tierra y Justicia No 1. Material fotocopiado.
- FERRARI, Vincenzo. Derecho y sociedad. Elementos de sociología del derecho. Universidad externado de Colombia, Bogotá, 2006.
- FORERO, Edgar. Apreciaciones acerca de los desarrollos recientes de la política pública de restablecimiento a la PSD. En: Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, 2004.
- Foro. Desplazamiento humano Forzado. Bogotá, 12 de abril de 2007.
- FOUCAULT, Michel. Respuesta a una pregunta. Almagesto, Buenos Aires, 1991.
- GARCIA, Andrés (Ed). Poder, derecho y clases sociales. Desclée, Bilbao, 2001.
- GARCIA, Mauricio (editor). Sociología Jurídica. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2001.
- HARDIN, Garret. The tragedy of the commons, science, 13 de diciembre de 1968.
- HUNTINGTON, S.P. El choque de civilizaciones. La reconfiguración del orden mundial, Paidós, Barcelona, 1997.

- LAHIRE, Bernard. El trabajo sociológico de Pierre Bourdieu. Deudas y críticas. Siglo XXI editores, Argentina, 2005.
- LEAL BUITRAGO, Francisco. Al filo del caos. Crisis política en la Colombia de los años ochenta. Tercer mundo editores, Bogotá, 1990
- LIEVANO, Indalecio. Los grandes conflictos sociales y económicos de nuestra historia. Intermedio editores, Bogotá, 2002.
- LUHMANN, Niklas. El derecho de la sociedad. Universidad Iberoamericana, México, 2002.
- MACHADO, Absalón. “Tenencias de tierras, problema agrario y conflicto”. En: Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.
- MEDELLIN LOZANO, Fernando. El desplazamiento forzado en Colombia. Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2003.
- MENY, Yves y Thoenig, Jean Claude. Las políticas públicas. Ariel, Barcelona, 1999.
- MOLANO, Alfredo. Desterrados: Crónicas del desarraigo. Punto de lectura, Bogotá, 2001.
- MONEY, E. Bringing the End into Sight for Internally Displaced Persons, Forced Migration Review, 2003.
- MULLER, Pierre. Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas. INNOVAR, Revista de Ciencias Administrativas y Sociales, Universidad Nacional, 1998.
- NARANJO, Gloria. Ciudades y desplazamiento forzado en Colombia. El “reasentamiento de hecho” y el derecho al restablecimiento en contextos conflictivos de urbanización. En: Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.
- NIETO, Jaime. Colombia en la coyuntura de 2003. Departamento de sociología, Universidad de Antioquia, Medellín, 2004.
- OCAMPO, Javier. Colombia en sus ideas. Ediciones Universidad Central, Bogotá, 1998.
- PALACIOS, Marco. La clase más ruidosa y otros ensayos sobre política e historia. Grupo editorial norma, Bogotá, 2002.
- PARTRIDGE, William (editor). Reasentamiento en Colombia. Banco mundial, ACNUR, Corporación Antioquia presente, Bogotá, 2000.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA. Corte Constitucional. Sentencias T-227 de 1997, C-328 de 2000, SU-1150 de 2000, T-1635 de 2000, T-327 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-215 de 2002, , T-268 de 2003, T-419 de 2003, T-602 de 2003, T-645 de 2003, T-669 de 2003, T-721 de 2003, T-795 de 2003.

- REYES, A. y BEJARANO, A. M. Conflictos agrarios y luchas armadas en la Colombia contemporánea. *Revista Análisis político* 5: 6-27, 1998
- REYES, Alejandro. *Guerreros y campesinos*. Grupo editorial Norma, Bogotá, 2009.
- RODRIGUEZ, Ferney. *Patrimonio y personalidad jurídica de los desplazados del Distrito de Barranquilla*. Universidad Simón Bolívar, Barranquilla, 2008.
- RODRIGUEZ, María Luisa. *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.
- ROTH, Andre-Noel. *Políticas públicas*. Ediciones Aurora, Colombia, 2007.
- SANDOVAL, Marbel. *Desplazados: una historia sin contar*. En: *Universitas Humanística*, N° 47, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1999.
- SILVA, Germán. *El mundo real de los abogados y de la justicia*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001.
- SUAREZ, Harvey. *Algunas reflexiones para comprender la formación del desplazamiento forzado como un campo de saber, poder y subjetividad*. En: BELLO; Martha. *Desplazamiento forzado. Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo*. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2004.
- SUAREZ, Morales, Harvey Danilo. *Cartilla para la capacitación a funcionarios del ministerio publico y Comités departamentales de atención a población desplazada*. Defensoría del Pueblo, ACNUR, 2003.
- TOFFLER, Alvin. *La tercera ola*. Plaza y Janes, Barcelona, 1990.
- TOVAR, Hermes. *Migración y éxodo en la historia de Colombia*. En: *Migrations en Colombia*. Les Cahiers ALHIM No. 3. Université Paris 8, 2001.
- UNHCR-ACNUR. *Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia*. Enero de 2004-abril 2007. Bogotá, 2007.
- URIBE, María Victoria. *Antropología de la inhumanidad. Un ensayo interpretativo sobre el terror en Colombia*. Grupo editorial Norma, Bogotá, 2004.
- VARGAS, A. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Almudena, Bogotá, 1999.
- VIDAL, Roberto. *Derecho Global y desplazamiento interno. La creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia*. Tesis presentada para obtener el grado de Phd en Derecho. Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, 2007.



- WALDMAN, Peter. Guerra civil, terrorismo y anomia social. El caso Colombiano en un contexto globalizado. Grupo editorial norma, Bogotá, 2007.
- WEBER, Max. Economía y sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 2002
- ZULUAGA, Nieto Jaime. La guerra interna y el desplazamiento forzado. En: Desplazamiento forzado: Dinámicas de guerra, exclusión y desarraigo. ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, 2004.



## ANEXO

### Instrumento de recolección de información: Tipo Encuesta.

#### I. Características sociodemográficas.

1. Departamento.....

2. Municipio.....

3. Localidad o comuna.....

4. Entorno.      1. Urbano.      2. Rural.

5. Dirección de la residencia.....

6. Teléfono de residencia.....

7. Barrio de residencia.....

(Pregunta llave de control).

8. Dirección de correspondencia.....

(Pregunta de auditoria).

9. Teléfono de contacto ..... (pregunta de auditoria).

10. Edad.

0-5

6-11

12-16

17-22

23-28

29-34

35-40

41-46

47-52

52-57

58-63

64-69

70

11. Sexo. Masculino. Femenino. Otro. Cuál?.....

## **12. El deseo del hogar es**

- 1. Permanecer en el hogar.    2. Retornar al lugar de origen.**
- 3. Reubicarse en un lugar diferente.                      4. NS/NR**

## **II. Descripción de los datos socioeconómicos.**

### **1. ¿Cual es el tipo de documento de identidad?**

- 1. Cedula de ciudadanía.**
- 2. Libreta militar.**
- 3. Tarjeta de identidad.**
- 4. Registro civil.**
- 5. No informa.**
- 6. Indocumentado.**

### **2. Ha recibido apoyo para el proceso de legalización o documentación Si \_ No \_**

**Si es si, cual ha sido este apoyo.**

### **3. ¿Tienen usted algún tipo de discapacidad? Si\_ No\_. En caso de ser si cual de las siguientes:**

- 1. Ceguera total.**
- 2. Sordera total.**
- 3. Mudez.**
- 4. Retraso mental.**
- 5. Parálisis o ausencia de miembros superiores.**
- 6. Parálisis o ausencia de miembros inferiores.**

**El encuestador debe constatar la discapacidad.**

### **4. ¿Pertenece a algunas de las siguientes etnias?**

- 1. Negro o afro colombiano.**
- 2. Indígena.**
- 3. Gitano.**
- 4. Raizal de san Andrés y providencia.**
- 5. Ninguna.**

### **5. Se encuentra en estado de embarazo. Si \_ No \_**

### **6. Se encuentra amamantando. Si \_ No \_**

**7. ¿Presenta enfermedad terminal certificada por un medico? Si \_ No \_**  
**Momento de desplazarse**

**8. ¿Se encuentra el menor de 18 años sin representación de un adulto?**  
**Si \_ No \_**

**Pregunta para menores de 15 años.**

**9. ¿Asistía a la escuela en el momento de desplazarse? Si \_ No \_**

**Aplica para todos los miembros del hogar.**

**10. Que nivel de estudios ha alcanzado:**

- 1. Preescolar.**
- 2. Primaria.**
- 3. Secundaria.**
- 4. Técnico tecnólogo.**
- 5. Pregrado.**
- 6. Postgrado.**
- 7. Ninguno.**

**Se anota el número de años aprobados en la categoría precisada por el encuestado.**

**Pregunta para menores de 15 años.**

**11. ¿Asiste actualmente a algún centro educativo? Si \_ No \_**

**12. Si la respuesta es si, en que nivel escolar se encuentra estudiando.**

- 1. Preescolar.**
- 2. Primaria.**
- 3. Secundaria.**
- 4- Técnico-tecnológico.**

**13. Si la respuesta es no, ¿Cuál es la razón por la que no se encuentra estudiando?**

**Aplica para todos los miembros de la familia.**

**14. ¿Se encuentra afiliado a alguno de los siguientes regimenes de salud?**  
**1. ARS (subsidiado).**

- 2. EPS (contributivo).**
- 3. No afiliado.**
- 4. Otro, ¿Cual?**

**15. ¿Cual es la razón por la cual no se encuentra afiliado a algún régimen de salud?**

- 1. No le interesa.**
- 2. No sabe como afiliarse.**
- 3. No tiene dinero.**
- 4. No ha conseguido cupo.**

**Aplica para población de 10 años y más.**

**16. ¿Cuál era su ocupación antes del desplazamiento?**

- 1. Empleado u obrero, jornalero.**
- 2. Trabajador independiente.**
- 3. Trabajador familiar.**
- 4. Empleado domestico.**
- 5. Desempleado.**

**17. ¿Cuál era la rama de la actividad a la cual se dedicaba antes del desplazamiento?**

- 1. Agricultura, ganadería, pesca.**
- 2. Minería.**
- 3. Industria.**
- 4. Comercio y Servicios.**
- 5. Transporte.**
- 6. Construcción.**
- 7. Otra, ¿Cuál?**

**18. ¿Cuál es su ocupación actual?**

- 1. Empleado u obrero, jornalero.**
- 2. Trabajador independiente.**
- 3. Trabajador familiar.**
- 4. Empleado domestico.**
- 5. Desempleado.**

**19. ¿Cuál es la rama de ocupación a la cual se dedica?**

- 1. Agricultura, ganadería, pesca.**

2. Minería.
3. Industria.
4. Comercio y Servicios.
5. Transporte.
6. Construcción.
7. Otra, ¿Cuál?

**Aplica para población igual o mayor a 15 años.**

**20. Ha recibido capacitación de:**

1. SENA.
2. Municipio.
3. Departamento.
4. Otra entidad. ¿Cuál?
5. No ha recibido.

**21. ¿Cual es la razón por la cual no ha recibido capacitación?**

1. No le interesa.
2. Le interesa pero no sabe como.
3. No ha conseguido cupo.
4. otro, ¿Cuál?

**Aplica para menores de 7 años.**

**22. Los niños menores de 7 años, se encuentran vinculados a programas de:**

1. ICBF.
2. Municipio.
3. Departamento.
4. Otro. ¿Cuál?
5. Ninguno.

**23. ¿Cual es la razón por la cual los niños no se encuentran vinculados a los programas?**

1. No le interesa.
2. Le interesa pero no sabe como.
3. No ha conseguido cupo.
4. Otro, ¿Cuál?

**Las siguientes preguntas aplican solo para personas discapacitadas.**

**24. Las personas discapacitadas se encuentran vinculadas a programas de.**

- 1. Secretaria de salud.**
- 2. Municipio.**
- 3. Departamento.**
- 4. Otra, ¿Cuál?**
- 5. Ninguno.**

**25. ¿Cuál es la razón por la cual las personas discapacitadas no se encuentran vinculadas a programas?**

- 1. No le interesa.**
- 2. Le interesa, pero no sabe como.**
- 3. No ha conseguido cupo.**
- 4. Otro, ¿cual?**

**Aplica para mayores de 60 años.**

**26. Los adultos mayores se encuentran vinculados a programas de:**

- 1. ICBF.**
- 2. Municipio.**
- 3. Departamento.**
- 4. otro, ¿Cuál?**
- 5. Ninguno.**

**27. ¿Cuál es la razón por la cual los adultos mayores no se encuentran vinculados a programas?**

- 1. No le interesa.**
- 2. Le interesa pero no sabe como.**
- 3. No ha conseguido cupo.**
- 4. otro, ¿Cuál?**

**Aplica solo para mujeres cabeza de hogar.**

**28. Las mujeres cabeza de hogar se encuentran vinculadas a programas de madres cabeza de hogar en:**

- 1. ICBF.**
- 2. Municipio.**
- 3. Departamento.**
- 4. otro, ¿Cuál?**



**5. Ninguno.**

**29. ¿Cuál es la razón por la cual las mujeres cabeza de hogar no se encuentran vinculadas a programas de madres cabeza de hogar?**

- 1. No le interesa.**
- 2. Le interesa pero no sabe como.**
- 3. No ha conseguido cupo.**
- 4. otro, ¿Cuál?**

**Preguntas para evaluar el proceso de ayuda humanitaria. Deben ser constatadas mediante observación directa por el encuestador.**

**30. ¿Cuál es el tipo de vivienda en la que habita?**

- 1. Refugio natural (puente o similares).**
- 2. Vagón o contenedor.**
- 3. Carpa.**
- 4. Cambuche.**
- 5. Rancho.**
- 6. Pieza.**
- 7. Apartamento.**
- 8. casa.**
- 9. Otro, ¿Cuál?**

**31. Modalidad de vivienda en la que habita el hogar desplazado es:**

- 1. En arriendo o subarriendo.**
- 2. Albergue temporal pagando por días.**
- 3. Albergue temporal sin pagar.**
- 4. Propia totalmente pagada.**
- 5. Propia y la están pagando.**
- 6. De un familiar o amigo sin pagar arriendo.**
- 7. De un familiar o amigo soportando algún gasto.**
- 8. ocupada de hecho.**

**32. ¿Cuánto paga de arriendo mensualmente? -----**

**33. Formas de pago del arriendo.**

- 1. En dinero.**
- 2. En especie.**
- 3. En trabajo.**

#### **4. Otro, ¿cual?**

**34. Después del desplazamiento ha recibido subsidio familiar de vivienda del estado diferente al auxilio correspondiente a la atención humanitaria de emergencia, para:**

- 1. Arrendar vivienda.**
- 2. Construir vivienda.**
- 3. Mejorar vivienda.**
- 4. Comprar vivienda.**
- 5. No ha recibido.**
- 6. ¿Ha realizado trámites?**

**35. ¿La vivienda en la que habita se encuentra amenazada por desastres naturales? Si \_ No \_**

**Si la respuesta es SI:**

**36. ¿Que tipo de amenazas?**

- 1. Deslizamientos.**
- 2. Avalanchas.**
- 3. Inundaciones.**
- 4. Esta cerca de algún sistema de transito masivo.**

**37. ¿Cuenta con servicios públicos? Si \_ No \_**

**38. Si la respuesta es Si, cuales son:**

- 1. Energía eléctrica.**
- 2. Teléfono.**
- 3. Alcantarillado.**
- 4. Recolección de basuras.**
- 5. Gas natural.**
- 6. Acueducto.**

**38. Si la respuesta es No, ¿como soluciona los problemas de ausencia de servicios?**

**39. El servicio sanitario que usa el hogar es:**

- 1. No tiene.**
- 2. Letrina, bajamar.**

3. Inodoro sin conexión ha alcantarillado ni a pozo séptico.
4. Inodoro con conexión ha pozo séptico.
5. Inodoro con conexión ha alcantarillado.
6. NS/NR

40. El sanitario que usa el hogar se encuentra:

1. Fuera de la vivienda.
2. Dentro de la vivienda.

41. El servicio sanitario es: 1. Compartido con otro hogar. 2. Exclusivo del hogar.

42. Con que energía o combustible cocinan.

1. Leña, carbón de leña, madera.
2. Material de desecho.
3. Carbón mineral.
4. Kerosene, petróleo, gasolina, cocinol, alcohol.
5. Gas.
6. Electricidad.
7. No cocinan.

43. El agua para preparar alimentos la consiguen de:

1. Acueducto.
2. Pozo con bomba, aljibe, barreno.
3. pozo sin bomba, jagüey.
4. pila publica, carro, tanque, aguatero.
5. Río, quebrada, nacimiento.
6. Agua lluvia.
7. Agua embotellada o en bolsa.
8. Otra, ¿Cuál?

44. El hogar cocina en:

1. Cuarto donde duermen.
2. Sala comedor.
3. Cocina.
4. Otro lugar, ¿Cuál?

Preguntas básicas para evaluar el proceso de atención humanitaria.

**45. ¿Cuántos de los siguientes elementos de propiedad del hogar tiene para dormir?**

**Colchones-----**

**Colchonetas-----**

**Hamacas-----**

**46. ¿El hogar cuenta con los siguientes elementos de cocina de su propiedad?**

**1. Ollas.**

**2. Vajilla.**

**3. Cubiertos.**

**47. ¿El hogar desplazado ha recibido ayuda humanitaria de emergencia?**

**SI \_ NO \_**

**48. ¿Que tipo de ayuda humanitaria de emergencia ha recibido?**

<b>Elementos de ayuda.</b>	<b>Cuántas ayuda ha recibido.</b>	<b>Cuándo recibió la última ayuda.</b>	<b>Entidad:</b> 1. Red de solidaridad social. 2. Comité de la cruz roja. 3. ONG, Convenio RSS. 4. ONG contratada por la RSS. ONG. 5. Municipio. 6. Departamento. 7. Otra, ¿Cuál?
Albergue temporal de urgencia.			
Auxilio de alojamiento.			
Asistencia alimentaria.			
Elementos de aseo.			
Utensilios de cocina.			
Vajilla.			
Elementos para dormir.			
Vestuario.			
Kit Bebe.			
Kit escolar.			
Atención psicosocial.			

**49. ¿Ha recibido algún tipo de ayuda o crédito para un proyecto productivo después del desplazamiento?**

- 1. Capital semilla de la RSS.**
- 2. Otro de la RSS.**
- 3. De un organismo internacional.**
- 4. De la alcaldía o gobernación.**
- 5. FINAGRO.**
- 6. Bancoldex.**
- 7. Otro programa de gobierno. ¿Cuál?**
- 8. Otro, ¿cuál?**
- 9. Ninguno.**

**50. No ha recibido ayuda o crédito para un proyecto productivo porque:**

- 1. No le interesa.**
- 2. Realizó los trámites y no se lo aprobaron.**

**51. ¿Es deudor moroso del sistema financiero? SI \_ NO \_**

**52. ¿Ha recibido ayuda para un programa de empleo? SI \_ NO \_**

**53. Si la respuesta es Si de cual:**

- 1. De la RSS.**
- 2. De la alcaldía o gobernación.**
- 3. Organismo Internacional.**
- 4. SENA.**
- 5. Otro, ¿Cuál?**
- 6. Ninguno.**

**54. Si la respuesta es NO, porque:**

- 1. No le interesa.**
- 2. Le interesa pero no sabe como.**
- 3. Se ha presentado pero no ha sido favorecido.**
- 4. Otro, ¿Cuál?**

